



RANNSÓKNAMIÐSTÖÐ
FERÐAMÁLA

ICELANDIC TOURISM
RESEARCH CENTRE

„ERFIÐIR VEGIR TIL AÐ VIÐHALDA OG LAGAST EKKI VIÐ AUKNA UMFERÐ“

ATHUGUN Á HLUTVERKI VEGAGERÐARINNAR Í FERÐAÞJÓNUSTU



ÁSA MARTA SVEINSDÓTTIR OG EYRÚN JENNY BJARNADÓTTIR

2024

© Rannsóknamiðstöð ferðamála 2024

Útgefandi: Rannsóknamiðstöð ferðamála, Borgum v/ Norðurslóð, IS-600 Akureyri

Rafpóstur: rmf@rmf.is

Veffang: www.rmf.is

Titill: „Erfiðir vegir til að viðhalda og lagast ekki við aukna umferð“: Athugun á hlutverki Vegagerðarinnar í ferðaþjónustu

Höfundar: Ása Marta Sveinsdóttir og Eyrún Jenný Bjarnadóttir

Kápa: Ásprent-Stíll og Rannsóknamiðstöð ferðamála

Númer: RMF-S-01-2024

ISBN: 978-9935-505-17-0

ISSN: 1670-8857

Forsíðumynd: Horft yfir Skörðin norðan við Kópasker © Ása Marta Sveinsdóttir

Öll réttindi áskilin. Skýrslu þessa má ekki afrita með neinum hætti, svo sem með ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis útgefanda.

Verkefnið var styrkt af Rannsóknasjóði Vegagerðarinnar. Höfundar skýrslunnar bera ábyrgð á innihaldi hennar. Niðurstöður hennar ber ekki að túlka sem yfirlýsta stefnu Vegagerðarinnar eða álit þeirra stofnana eða fyrirtækja sem höfundar starfa hjá.

„Kröfur ferðaþjónustunnar eru ekki ósanngjarnar. Það sem er ósanngjarnt er hvað ríkisvaldið leggur litla peninga til að bæta öryggi veganna og byggja upp vegi sem nýtist bæði fólkinu í landinu og ferðaþjónustunni. [...] Það er verið að plástra en ekki laga þá veikleika sem eru komnir í vegakerfið. Það gengur allt of hægt að halda uppi sæmilega góðu vegakerfi.“ (V3)

„Ef þú ert að reyna að búa til ferðamannaleið og eitthvað í kringum það þá þarf Vegagerðin að vera opin fyrir þessu. Við erum ekki lengur að koma heimafólki frá A til B, þetta er orðið svo miklu meira.“ (M7)

„Okkur fannst aldrei koma annað til greina en að hafa Vegagerðina með, auðvitað eru þeir að vinna í þessum vegum. Okkur hefði fundist ósanngjarnt og furðulegt að ræða vegina án þeirra. Við erum ekki að berjast, við erum að vinna saman.“ (S2)

EFNISYFIRLIT

1	Inngangur.....	5
1.1	Ferðamannaleiðir	6
1.2	Markmið rannsóknar og uppbygging skýrslu	9
2	Gagnasöfnun og greining.....	12
3	Niðurstöður	13
3.1	Þróun ferðamannaleiðanna þriggja.....	13
3.1.1	Aðkoma Vegagerðarinnar að ferðamannaleiðunum.....	19
3.1.2	Merkingar á ferðamannaleiðum.....	21
3.2	Samtal Vegagerðar og hagaðila í samhengi ferðapjónustu.....	25
3.2.1	Áningarstaðir, útskot og viðhald vega	27
3.2.2	Vetrarþjónusta.....	30
3.2.3	Skilti, merkingar og upplýsingagjöf.....	33
3.2.4	Upplifun á samtalinu	35
3.3	Hugmyndir hagaðila um breytingar.....	36
4	Umræður og lokaorð	41
	Heimildir	44

LISTI YFIR TÖFLUR OG MYNDIR

Mynd 1 Kort af sumarleið Norðurstrandarleiðar	9
Mynd 2 Kort af sumarleið Vestfjarðaleiðarinnar.....	10
Mynd 3 Kort af Eldfjallaleiðinni	10
Mynd 4 Vetrarkort Norðurstrandarleiðar	20
Mynd 5 Vetrarkort Vestfjarðaleiðarinnar.....	21
Mynd 6 Skilti Norðurstrandarleiðar við Vopnafjörð.....	22
Tafla 1: Yfirlit yfir ferðamannaleiðirnar, markhópa, markmið og afurðir vöruþróunar	14

1 INNGANGUR

Vegagerðin er veghaldari þjóðvega á Íslandi og hefur forræði yfir vegagerð, þjónustu og viðhaldi vega. Samkvæmt lögum um Vegagerðina (nr. 120/2012) á stofnunin að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins og stuðla að því að samgöngur geti þróast í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið. Á marga vegu er stofnun samofin atvinnu- og þjóðlífi landsins og ber henni að hafa þarfir samfélags og umhverfis að leiðarljósi í sinni starfsemi. Þessar áherslur skína í gegn í samgönguáætlun 2020-2034 sem hefur að markmiði að samgöngur séu greiðar, öruggar, hagkvæmar, umhverfislega sjálfbærar og stuðli að jákvæðri byggðaþróun (þingskjal nr. 1944/2019-2020). En þótt öruggar og greiðar samgöngur séu forsenda þess að margar atvinnugreinar geti blómstrað eru þarfir þeirra ekki endilega alltaf þær sömu. Til að mynda getur stytting vegalengda styrkt stöðu framleiðslugreina og jafnvel lækkað flutningskostnað en uppbygging og viðhald vega á fáfarnari slóðum eftir ferðaþjónustu (Andrea Hjálmsdóttir o.fl., 2011).

Ferðaþjónusta hefur skipað sér sess sem ein af stærstu atvinnugreinum landsins. Hluttur ferðaþjónustu í landsframleiðslu hefur aukist verulega á síðustu árum eða úr 3,5% árið 2010 í 7,8% árið 2022 (Hagstofa Íslands, 2023). Komum erlendra ferðamanna hér á landi hefur endað fjölgað úr því að vera um hálf milljón árið 2010 í 2,2 milljónir árið 2023 (Ferðamálastofa, e.d.). Framtíðarsýn stjórnvalda í ferðaþjónustu til 2030 er að Ísland verði leiðandi á heimsvísu í sjálfbærri þróun og að íslensk ferðaþjónusta eigi að vera arðsöm fyrir land og þjóð (Stjórnarráð Íslands, e.d.). Í stefnumótun stjórnvalda er lögð áhersla á að ferðaþjónusta eigi að byggja á góðum samgöngum, að allir landshlutar eigi að njóta ávinnings af ferðaþjónustu og að ferðamenn geti ferðast um landið allt árið um kring. Þessi markmið kallast á við áherslur samgönguáætlunar um að greiðar og skilvirkar samgöngur gegni lykilhlutverki í uppbyggingu ferðaþjónustu (þingskjal nr. 1944/2019-2020). Út frá sjónarhóli ferðaþjónustunnar kallar bætt nýting innviða og betri dreifing ferðamanna um landið, sem stefnt er að í framtíðarsýn stjórnvalda um ferðaþjónustu til 2030, á vörubrúun og markaðssetningu sterkra „segla“ í öllum landshlutum. Þetta á ekki síst við á þeim landssvæðum þar sem árstíðasveifla í ferðamannastraumi er mest og fjarlægðir, aðgengi og samgöngur eru áskorun fyrir uppbyggingu ferðaþjónustu. Slíkar lausnir í vörubrúun í ferðaþjónustu í dreifðum byggðum þekkjast víða erlendis m.a. sem tæki til að efla samstarf innan svæða og efnahag (Briedenhann og Wickens, 2004). Þar sem ferðafólk nýtir að jafnaði sömu samgöngumannvirki og íbúar gætu samgöngubætur styrkt dreifðar byggðir, auðveldað atvinnu- og þjónustusókn íbúa og skapað

aukin tækifæri til atvinnu og þjónustu í byggðalögum með stuðningi ferðapjónustunnar (Andrea Hjálmsdóttir o.fl., 2011).

Áfangastaðastofur landshlutanna¹, öðru nafni markaðsstofur landshlutanna, sinna m.a. samræmingu vöruþróunar í ferðapjónustu, sem byggir á sérstöðu hvers svæðis, í samvinnu við ferðapjónustufyrirtæki, ferðamálasamtök, atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög og fleiri hagaðila. Þróun svokallaðra ferðamannaleiða er dæmi um slíka vöruþróun. Þessar leiðir, sem eru kveikjan að þeirri rannsókn sem þessi skýrsla fjallar um, hafa verið þróaðar eða eru til í flestum landshlutum. Má þar nefna Norðurstrandarleið, Vestfjarðaleiðina, Eldfjallaleiðina, Vitaleiðina, Demantshringinn, Sælkeraleið Snæfellsness o.fl. Um er að ræða vöruþróun sem byggir á neti vega sem eru þegar til staðar í landshlutunum, tengir saman þemu og áfangastaði sem teljast áhugaverðir og ýtir undir uppbyggingu þeirra. Leiðarþróunin byggir gjarnan á mörgum þáttum og þótt sumar leiðir beini umferð að tilteknum áfangastað eða -stöðum er oftast um að ræða tengingar milli nokkurra fyrirbæra sem hafa aðdráttarafl fyrir ferðamenn (Denstadli og Jacobsen, 2011). Þróun ferðamannaleiða getur komið sér vel fyrir samfélög sem búa í nálægð við leiðina þar sem markmiðið er að laða að fleiri ferðamenn til áfangastaða í dreifbýli og auka þannig hagvöxt og atvinnulíf á staðnum. Samvinna og virk þátttaka samfélaga við þróun þessara leiða er nauðsynleg til þess að (vöruþróunar)verkefni sem þessi geti átt sér framtíð (Maguire og Hanrahan, 2015; Anuar og Marzuki, 2022).

Í þessari skýrslu eru kynntar niðurstöður rannsókna á hlutverki Vegagerðarinnar þegar kemur að uppbyggingu, þróun og viðhaldi ferðamannaleiða á Íslandi.

1.1 Ferðamannaleiðir

Í landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (nr. 20/2016) er ferðamannaleið skilgreind sem „leið sem tengir saman ferðamannastaði. Ferðamannaleiðir geta verið gönguleiðir, reiðleiðir og reiðhjólaleiðir“. Þessi skilgreining er sú eina sem til er um ferðamannaleiðir innan opinberrar stjórnsýslu hér á landi en eins og sjá má nær hún ekki til akvega. Árið 2009 vann VSÓ Ráðgjöf

¹ Áfangastaðastofur landshlutanna, öðru nafni markaðsstofur landshlutanna, starfa í öllum landshlutum og eru svæðisbundnar þjónustueiningar á vegum einkaaðila og opinberra aðila. Meginhlutverk þeirra er að styðja við ferðapjónustu í viðkomandi landshluta og tryggja að þróun hennar sé í takti við vilja íbúa og hafi sjálfbærni að leiðarljósi. Meðal verkefna áfangastaðastofanna eru gerð og framkvæmd áfangastaðaáætlana, aðkoma að stefnumótun og áætlanagerð, vöruþróun og nýsköpun og svæðisbundin markaðssetning. Sjá nánar á <https://www.ferdamalastofa.is/is/studningur/innlent-samstarf/markadsstofur>.

að skilgreiningu og útfærslu ferðamannaleiða og ferðamannavega² fyrir Vegagerðina þar sem horft var til fyrirmynda erlendis og íslenskra aðstæðna. Þar var ferðamannaleið skilgreind sem leið sem „tengir saman áfangastaði sem teljast áhugaverðir. Leiðin opnar aðgengi að náttúru eða menningarverðmætum. Leiðin getur verið samsett af nokkrum vegum (vegnúmerum) og gæti einhver þeirra verið ferðamannavegur“ (VSÓ Ráðgjöf, 2009:24). Í skýrslunni kemur fram að markmiðið með ferðamannaleiðum sé m.a. að stýra umferð um tiltekin landssvæði s.s. með því að nýta leiðir sem eru til staðar. Er enn fremur ályktað í skýrslunni að ávinningur slíkra aðgerða geti falist í lengri dvöl ferðamanna, aukinni dreifingu ferðamanna um svæði, styrkingu ferðaþjónustu á jaðarsvæðum og að draga athygli að minna þekktum leiðum og áhugaverðum stöðum (VSÓ Ráðgjöf, 2009). Meiningin var ekki að innleiða nýjan vegflokk í vegakerfi landsins, sem krefðist viðbótarþjónustu, heldur var ferðamannavegur hugsaður sem gæðarammi ofan á aðra vegflokka (í flestum tilfellum héraðs- og landsvegi) til viðurkenningar á eftirsóknarverðum eiginleikum á viðkomandi leið (VSÓ Ráðgjöf, 2009). Þessar hugmyndir voru þróaðar áfram í skýrslu VSÓ sem unnin var í tengslum við álagsstýringu á ferðamannastöðum á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins (VSÓ Ráðgjöf, 2021). Í skýrslunni er talað um svokallaða Íslandsvegi sem var vinnuheiti yfir leiðir sem byggja að mestum hluta á núverandi vegakerfi en væru merktar, hannaðar og markaðssettar með ferðamennsku í huga. Skipulag þessara leiða var hugsað til að dreifa bæði álagi á ferðamannastaði bæði yfir sólahringinn og á fleiri og fjölbreyttari staði, auka upplifun ferðamanna á leið um landið og tengja saman áfangastaði á skilvirknan hátt (VSÓ Ráðgjöf, 2021).

Markaðsstofa Norðurlands hefur í sinni vinnu skilgreint hugtakið ferðamannaleið sem „leið sem tengir saman áfangastaði á skilgreindu svæði, þar sem viðkomandi leið er skilgreind út frá upplifun og sérstöðu svæðis“ (Markaðsstofa Norðurlands, 2021:55). Kjarninn í þessari skilgreiningu felur í sér markvissa markaðssetningu á sérstöðu og upplifun leiðar, forgangsroðun verkefna á leiðinni og uppbyggingu sem byggir á gæðum og öryggi ferðamanna (Markaðsstofa Norðurlands, 2021).

Margar af íslensku ferðamannaleiðunum eiga erlendar fyrirmyndir og hefur í þessu samhengi oft verið vísað til ferðamannaleiða í Noregi, Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi (Matthildur B. Stefánsdóttir, 2016). Írsku ferðamannaleiðin Wild Atlantic Way hefur einnig gjarnan verið

² Í skýrslu VSÓ er gerður greinarmunur á ferðamannaleiðum og ferðamannavegum. Ferðamannaleiðin tengir saman áfangastaði sem teljast vera áhugaverðir og getur verið samsett af nokkrum vegum. Sjónarmið ferðaþjónustu eru höfð að leiðarljósi og ferðamanni er gert kleift að fara um veg til að njóta landslags og útsýnis. Ferðamannavegur hefur þrengri skilgreiningu, getur verið ákveðinn veghluti innan ferðamannaleiðar og haft menningar- og sögulegt gildi (VSÓ, 2009).

nefnd í samhengi leiðaþróunar hér á landi (Visit North Iceland, 2017). Sú leið er um 2500 km meðfram strandlengju Írlands og nær frá Donegal í norðri til Vestur-Cork í suðri. Við hönnun leiðarinnar var sjálfbærni höfð að leiðarljósi og var hugað að víðtækari áhrifum en þeim sem snéru eingöngu að ferðamennsku og ferðaþjónustu heldur einnig til áhrifa á umhverfi og samfélag (Dunne o.fl., 2020).

Erlendar ferðamálarannsóknir hafa sýnt að einn helsti ávinningur ferðamannaleiða er möguleiki á aukinni eftirspurn og tekjum í ferðaþjónustu, örvun félagslegrar endurnýjunar og bætt lífskjör í dreifðum byggðum (Cruz o.fl., 2023; Leite, o.fl., 2023; Denstadli og Jacobsen, 2011; Briededehann og Wickens, 2004). Með því að beina ferðafólki á nýjar brautir geta ferðamannaleiðir stuðlað að viðhaldi og verndun náttúru og menningar með því að draga úr álagi á aðra fjölsótta áfangastaði. Bent hefur verið á að þar sem ferðamannaleið samanstendur af klasa áfangastaða, þjónustu, aðdráttarafis og fleiri þáttum sem tengjast saman í kringum skilgreinda vegleið sem myndar ákveðna heildarupplifun að þá er yfirleitt enginn einn sem stjórnar ferðamannaleiðum í heild sinni (Denstadli og Jacobsen, 2011). Frekar sé um að ræða einhvers konar samspil milli veghaldara, umsjónaraðila áfangastaða, sveitarfélaga o.s.frv. þar sem ferðamannaleiðir sem vöruþróun í ferðaþjónustu snerta marga fleti og fjölbreyttan hóp hagaðila. Fáar rannsóknir hafa verið gerðar á framkvæmd og skipulagningu þessara vöruþróunarverkefna og hefur hlutverk veghaldara í þeirri vinnu ekki fengið mikla athygli í rannsóknum (Antonsen og Jacobsen, 2014).

Mikilvægi samstarfs milli Vegagerðarinnar, sveitarfélaga og hagsmunaaðila ferðaþjónustunnar var undirstrikað í skýrslu VSÓ Ráðgjafar (2009). Þar var bent á að skilgreining ákveðinna leiða sem ferðamannavega og skilgreining á ábyrgð á verkefnum tengdum vegahaldi þurfi að fela í sér samráð milli þessara aðila. Í rannsókn Matthildar B. Stefánsdóttur (2016) sem unnin var fyrir Vegagerðina um ferðamannaleiðir var kallað eftir aukinni áætlanagerð við þróun ferðamannaleiða á Íslandi. Slík áætlun hefur þó ekki litið dagsins ljós þrátt fyrir að vægi ferðamannaleiða í áfangastaðaþróun hafi farið sívaxandi á undanförunum árum. Rannsóknin sem hér um ræðir miðar því að því að rýna í verkferlið við þróun þessara leiða með áherslu á hlutverk og aðkomu Vegagerðarinnar.

1.2 Markmið rannsókna og uppbygging skýrslu

Þessi skýrsla gerir grein fyrir niðurstöðum rannsókna Rannsóknamiðstöðvar ferðamála³ (RMF) á hlutverki Vegagerðarinnar í uppbyggingu og þróun áfangstaða og ferðamannaleiða hér á landi. Útgangspunktur rannsóknarinnar eru þær ferðamannaleiðir sem áfangastaðastofur landshlutanna hafa haft í þróun í samstarfi við hagaðila. Eftirfarandi ferðamannaleiðir eru í forgrunni rannsóknarinnar en þær byggja allar á neti vega sem eru þegar til staðar í landshlutunum:

Norðurstrandarleið – Arctic Coast Way er 900 km leið um strandlengjuna milli Hvammstanga í vestri og Bakkafjarðar í austri þar sem ferðafólki er beint að fáförnum og afskekktum slóðum með áherslu á sjávarbyggðir og sjávertengda þjónustu (mynd 1). Leiðin var opnuð formlega í júní 2019 og var þróuð af Markaðsstofu Norðurlands. Um mánuði fyrir opnun var ferðamannaleiðin komin á lista ferðabókaútgefandans Lonely Planet yfir tíu bestu áfangastaði Evrópu (Visit North Iceland, 2019).



Mynd 1 Kort af sumarleið Norðurstrandarleiðar (Heimild: arcticcoastway.is)

Vestfjarðarleiðin – The Westfjords Way er 950 km ferðamannaleið um Vestfirði og Dalina sem opnaðist við opnun Dýrafjarðarganga 2020 (mynd 2). Leiðin er samstarfsverkefni Vestfjarðarstofu og Vesturlandsstofu og tengir saman náttúruperlur og afþreyingarmöguleika sem eru fyrir hendi á svæðinu og hefur að markmiði að fá ferðafólk til að stoppa, njóta og upplifa.

³ Rannsóknamiðstöð ferðamála (RMF) er samstarfsverkefni Háskóla Íslands, Háskólans á Akureyri og Háskólans á Hólum. Auk háskólanna hafa Ferðamálastofa og Samtök ferðaþjónustunnar aðkomu að RMF. Stefna RMF er að efla rannsóknir og skilning á áhrifum ferðamennsku á hagkerfi, samfélag og umhverfi.



Mynd 2 Kort af sumarleið Vestfjarðaleiðarinnar (Heimild: vestfjardaleidin.is)

Eldfjallaleið – The Volcanic Way er um 700 km leið frá Reykjanesbæ til Hornafjarðar auk Þjórsárdals og Vestmannaeyja (mynd 3). Aðstandendur leiðarinnar eru Markaðsstofa Suðurlands og Markaðsstofa Reykjanes í samstarfi við sveitafélög í landshlutanum, Kötlum jarðvang og Ríki Vatnajökuls. Átta eldfjöll vísa veginn og draga fram sögur og áfangastaði á leiðinni. Vefur Eldfjallaleiðarinnar var opnaður innan vefsíðunnar www.south.is seinni hluta árs 2023.



Mynd 3 Kort af Eldfjallaleiðinni (Heimild: south.is)

Markmið þessarar rannsóknar er að draga fram það ferli sem hefur átt sér stað við þróun þessara ferðamannaleiða, hvaða aðilar hafi komið að ákvörðunartöku, hvernig samtali milli hagaðila var háttað og hver upplifun þeirra var af því samtali. Áhersla er á hlutverk Vegagerðarinnar í vöruþróunarferli í samhengi ferðaþjónustunnar og hverjar helstu áskoranir og ávinningur ólíkra hagaðila eru við uppbyggingu og viðhald ferðamannaleiða og áfangastaða hér á landi. Tekin voru einstaklingsviðtöl við helstu hagaðila sem koma að ákvörðun um þróun ferðamannaleiða og þá hagaðila sem hafa þarf samráð við. Verkferlar við ákvarðanatöku og framkvæmd vöruþróunar voru greindir með því að rýna í fyrirliggjandi gögn er varðar þróun ferðamannaleiðanna út frá sjónarhóli ferðaþjónustunnar og Vegagerðarinnar.

Skýrslan er í fjórum hlutum. Á eftir inngangi er gerð grein fyrir gagnaöflun og framkvæmd rannsóknarinnar. Niðurstöðukaflinn er í þremur hlutum sem taka á 1) þróun ferðamannaleiða á Íslandi, 2) samtali Vegagerðarinnar og hagaðila í samhengi ferðaþjónustu og 3) hugmyndum hagaðila um breytingar. Skýrslunni lýkur með stuttri samantekt og umræðum.

Rannsóknin var unnin með styrk frá Rannsóknasjóði Vegagerðarinnar. Fyrir hönd RMF sáu Ása Marta Sveinsdóttir og Eyrún Jenný Bjarnadóttir sérfræðingar um undirbúning rannsóknar, gagnaöflun, úrvinnslu gagna og skýrsluskrif. Guðrún Þóra Gunnarsdóttir forstöðukona RMF stýrði rannsókninni. Tengiliður Vegagerðarinnar við rannsóknina var Helga Aðalgeirsdóttir.

Skýrsluhöfundar þakka Vegagerðinni, viðmælendum rannsóknarinnar og öðrum heimildarmönnum fyrir góð samtöl og veittar upplýsingar.

2 GAGNASÖFNUN OG GREINING

Í rannsókninni var gagna aflað með eiginlegum rannsóknaraðferðum. Þessar rannsóknaraðferðir eru hentugar til að draga fram skilning eða lýsingu á tilteknum fyrirbærum (Sigríður Halldórsdóttir, 2021). Tekin voru hálfstöðluð einstaklingsviðtöl þar sem umræðuefnið var fyrirfram ákveðið en innihald og áherslur samræðnanna ekki. Í viðtölunum er viðfangsefnið skoðað út frá mismunandi sjónarhornum til að draga fram skilning á reynsluheimi einstaklinga (Helga Jónsdóttir, 2021).

Rannsóknin beindist að einstaklingum sem koma að ákvörðunum um þróun þeirra þriggja ferðaleiða sem hér eru til skoðunar. Haft var samband við 15 aðila sem vinna með samgöngur, vegamál og ferðaþjónustu og hafa innsýn í samband Vegagerðar og ferðaþjónustu. Um var að ræða fólk frá markaðsstofum landshlutanna, sem hefur umsjón með ferðamannaleiðunum þremur, fulltrúa sveitarfélaga og samtaka sveitarfélaga í landshlutunum og starfsfólk Vegagerðarinnar. Alls samþykktu 14 aðilar þátttöku.

Tilgangur viðtalanna var að fá innsýn í það ferli sem á sér stað við þróun nýrra ferðamannaleiða hér á landi, hvaða aðilar koma að ákvörðunartöku og hvernig samtali hagaðila er háttað. Áhersla var á að kanna hvert hlutverk Vegagerðarinnar er í vöruþróunarferlinu og hverjar helstu áskoranir og ávinningur ólíkra hagaðila eru við uppbyggingu og viðhald ferðamannaleiða hér á landi. Viðtölin fóru fram í gegnum Microsoft Teams á tímabilinu mars til júlí 2023 og voru flest um klukkustundar löng. Viðtölin voru hljóðrituð með leyfi þátttakenda og síðan afrituð. Afrituð viðtöl voru kóðuð og þemagreind með hugbúnaðinum QDA Miner til þess að ná á kerfisbundinn hátt utan um gögnin.

Allar upplýsingar sem viðmælendur veittu, þar með talið nöfn, starfsheiti og starfsstöðvar, voru gerðar ópersónugreinanlegar og meðhöndlaðar samkvæmt kröfum um trúnað og nafnleynd. Til aðgreiningar hefur viðmælendum verið gefinn bókstafur sem vísar til þess hvort um er að ræða fulltrúa frá markaðsstofum landshlutanna (M), fulltrúa frá Vegagerðinni (V) eða fulltrúa frá sveitarfélögum/samtökum sveitarfélaga (S). Í skýrslunni eru beinar tilvitnanir í orð viðmælenda merktar þessum bókstöfum og númeri. Sumum tilvitnunum hefur lítillega verið breytt til að koma í veg fyrir að ummæli verði rakin til einstaklinga.

Greining viðtalanna í þemu mótaðist af spurningaramma rannsóknarinnar en þau eru: 1) Þróun ferðamannaleiða á Íslandi, 2) samtal Vegagerðarinnar og hagaðila í samhengi ferðaþjónustu. Einnig komu fram nýtt þema sem tengdist viðfangsefninu en það var 3) hugmyndir hagaðila um breytingar.

3 NIÐURSTÖÐUR

Í þessum kafla er gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknarinnar. Í fyrsta hluta kaflans er gerð grein fyrir því hvers vegna og hvernig ferðamannaleiðirnar voru þróaðar, ákvarðanatöku og verkferlum við þróun leiðanna og hvernig aðkomu Vegagerðarinnar hefur verið háttáð í samráði um leiðirnar. Einnig er gerð grein fyrir ákvörðunum um merkingar ferðamannaleiðanna. Í öðrum hluta er samtál Vegagerðarinnar og hagaðila í ferðapjónustu kannað með tilliti til vegapjónustu, viðhalds, vetrarþjónustu og upplýsingagjafar. Þá er upplifun þátttakenda rannsóknarinnar á samtalinu einnig gerð skil. Í þriðja hluta eru hugmyndir viðmælenda um breytingar á hlutverki Vegagerðarinnar reifaðar og hvernig megi finna samtali hagaðila betri farveg.

3.1 Þróun ferðamannaleiðanna þriggja

Fyrstu hugmyndir að ferðamannaleiðunum virðast gjarnan hafa komið frá heimamönnum á svæðunum og þaðan komist inn í aðgerðaráætlanir áfangastaðaáætlananna að minnsta kosti á Norðurlandi og Vestfjörðum (Markaðsstofa Norðurlands, 2018; Vestfjarðastofa, 2018). Leiðirnar þrjár byggja allar á erlendum fyrirmyndum um ferðamannavegi í dreifðum byggðum, ekki síst írsku leiðinni Wild Atlantic Way. Markmið með leiðunum er í öllum tilvikum vöruþróun í ferðapjónustu í því skyni að efla heilsársferðapjónustu og stuðla að fjölbreyttum atvinnutækifærum í minni byggðarlögum. Þróun ferðamannaleiðanna þriggja var m.a. styrkt af samtökum sveitarfélaga landshlutanna í gegnum sóknaráætlanir og einstökum sveitarfélögum eftir atvikum. Í töflu 1 má finna samantekt á markmiðum vöruþróunar, markhópa og um afurðir vöruþróunar en taflan byggir á upplýsingum úr áfangastaðaáætlunum landshlutanna, vefsíðum leiðanna og viðtölum við aðstandendur leiðanna hjá markaðsstofum landshlutanna. Tekið skal fram að í dálkinum um afurðir vöruþróunar eru aðeins um dæmi að ræða en ekki tæmandi umfjöllun þar sem ferðamannaleiðirnar eru lifandi og í stöðugri þróun.

Tafla 1: Yfirlit yfir ferðamannaleiðirnar, markhópa, markmið og afurðir vöruþróunar

Heiti leiðar	Markmið vöruþróunar	Markhópar	Afurðir vöruþróunar og undirbúningsvinnu
Norðurstrandarleið e. <i>The Arctic Coast Way</i> https://www.arcticcoastway.is/is	Að byggja upp nýtt aðdráttarafli í ferðapjónustu á Norðurlandi, styrkja innviði og efla byggð á svæðinu með megináherslu á sjávarbyggðir og sjávertengda þjónustu meðfram strandlengjunni.	Sjálfstæði landkönnuðurinn	Vörumerki Vinnustofur Verkfærakista fyrir samstarfsfyrirtæki leiðarinnar Handbók fyrir ferðaskrifstofur Vefsíða Leiðarvísir til skipulagningar umbóta eða uppbyggingar innviða á Norðurstrandarleið Merki leiðarinnar Skilti Samstarf við sveitarfélög um innviði og upplýsingaskilti á leiðinni Vefsíða
Vestfjarðaleiðin e. <i>The Westfjords Way</i> https://www.vestfjardaleidin.is/is	Að lengja ferðamanna-tímabilið og auka arðbærni ferðapjónustunnar á svæðinu. Að fá gesti til að staldra við og upplifa staðina, landslagið og menninguna. Einnig var horft til þess að tengja vestfirsku matarupplifun inn í ferðalagið.	Lífsglaði heimsborgarinn og Sjálfstæði landkönnuðurinn	Vörumerki Vinnustofur Verkfærakista fyrir ferðapjónustuaðila, fyrirtæki og samfélög Sáttmáli fyrir ferðapjónu Vefsíða
Eldfjallaleið e. <i>The Volcanic Way</i> https://www.south.is/en/destinations/travel-routes/the-volcanic-way	Laða að ferðamenn sem dvelja lengur, hafa áhuga á nærsamfélagi og bera virðingu fyrir náttúru. Áhersla á að miðla þekkingu og fræðslu um svæðið til ferðamanna.	Lífsglaði heimsborgarinn	Vinnustofur Vefsíða Verkfærakista fyrir ferðapjónustuaðila, fyrirtæki og samfélög

Norðurstrandarleið var sú fyrsta af leiðunum þremur sem var þróuð. Vinnan hófst árið 2016 þegar Sveitarfélagið Skagafjörður, Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Akureyrarbær og ferðapjónustusamtökin Norðurhjarri fengu Markaðsstofu Norðurlands til að leiða þróun nýs aðdráttarfls í ferðapjónustu, með áherslu á sjávarbyggðir og sjávertengda þjónustu, sem styrkti innviði og eflði byggð á svæðinu (Markaðsstofa Norðurlands, 2018). Þróun leiðarinnar var, ásamt innviðauppbyggingu og samgöngum, skilgreind sem mikilvægasta forgangsverkefni Norðurlands og var valið eitt af þremur lykilverkefnum sem legði grunn að samkeppnihæfni landshlutans (Markaðsstofa Norðurlands, 2021).

Hugmyndin um Vestfjarðaleið kviknaði samhliða hringtengingu Vestfjarða sem varð til með Dýrafjarðargöngum og nýjum heilsársvegi yfir Dynjandisheiði, sem er í byggingu. Undirbúningur leiðarinnar hófst árið 2018 og nefndist hún þá Hringvegur 2 og var efst á lista

aðgerðaráætlunar áfangastaðaáætlunar Vestfjarða (Vestfjarðastofa, 2018). Vestfjarðaleiðin er hluti af framtíðarsýn Vestfjarða sem sjálfbærs gæðaáfangastaðar með arðbærri ferðaþjónustu í sátt við umhverfi og samfélag (Vestfjarðastofa, 2023).

Þriðja leiðin, Eldfjallaleiðin, átti sér annars konar forsögu. Leiðin þróaðist út frá ákalli um aðgerðir í áfangastaðaáætlun Suðurlands um að laða ferðamenn að landshlutanum sem bera virðingu fyrir náttúru og nærsamfélagi og vilja dvelja lengur á svæðinu. Áhugi var fyrir því að stuðla að hugafarsbreytingu í anda hægferðamennsku (e. *slow travel*) og nærandi ferðamennsku⁴ (e. *regenerative tourism*) (Markaðsstofa Suðurlands, 2023). Nokkrir af vinsælustu áfangastöðum erlendra ferðamanna á Íslandi eru á Suðurlandi og hefur landshlutinn oft verið í umræðu síðustu ár vegna mikillar umferðar ferðamanna. Suðurströndin er í sjálfu sér orðin að eins konar ferðamannaleið:

Flestir ferðamenn sem koma til landsins koma í gegnum Keflavíkurlugvöll, flestir þekkja Bláa lónið og flestir vilja sjá Skógafoss og Jökulsárlón. Þetta er the South Coast of Iceland. Við greindum leitarniðurstöður fyrir South Coast of Iceland og lærðum að þrír staðir tróna á toppnum, sem kemur ekkert á óvart, það eru Seljalandsfoss, Skógafoss og Reynisfjara. Þessir áfangastaðir eru á 60 km vegakafli á þjóðvegi 1 og þú getur skoðað þá alla í dagsferð sem byrjar og endar í Reykjavík. Með viðkomu á þessum þremur stöðum getur ferðamaðurinn sagt: „I did the South Coast“. (M8)

Þótt munur sé á markmiðum með þróun ferðamannaleiðanna hafa þær sameiginleg meginstef: Í fyrsta lagi er verið að nýta vegi sem eru í notkun á svæðunum til að efla ferðaþjónustu og jafnvel búsetu í dreifðum byggðum:

Við erum að nýta tilbúnar leiðir en við búum til einhverja vöru í kringum leiðina. (M2)

Við erum ekki að fara að leggja nýjan veg. [...] Við viljum draga fram þá þjónustu og staði sem eru fyrir hendi og skapa tækifæri fyrir nýsköpun og uppbyggingu. (M8)

Við erum bara að tala um veg sem er þjóðvegurinn sem við keyrum öll [...] og fá ferðaþjónustufyrirtæki til að benda hvert á annað, tala um það og tilheyra svo að hringurinn [ferðamannaleiðin] verði meira til. (M4)

Við erum líka að hugsa um að þetta svæði hérna er skemmtilegur áfangastaður fyrir ferðafólk en erum við líka að hugsa hvað það á að vera góður búsetukostur. Þetta þarf að tengjast svo mörgum hlutum. (S3)

⁴ Nærandi ferðamennska (e. *regenerative tourism*) er nálgun á uppbyggingu og þróun ferðaþjónustu sem byggir á því að ferðaþjónustufyrirtæki og gestir hafi jákvæð áhrif á nærumhverfi og náttúru og taki þátt í því að styrkja og efla áfangastaðinn til framtíðar (sjá t.d. Atladóttir o.fl., 2023).

Í öðru lagi byggja leiðirnar á sérkennum hvers svæðis eins og sjá má í markmiðum vörubrúnar í töflu 1. Í þriðja lagi skapa leiðirnar ný tækifæri fyrir ferðamenn til að komast út fyrir alfaraleið, hægja á ferðinni, upplifa og njóta:

Þarna vorum við að reyna að draga fólk til okkar og keyra leið sem væri ekki troðin. (M7)

Það er svo algengt að fólk haldi að þar sem við fáum svo marga ferðamenn að við séum ekki með fáfarna áfangastaði, að við séum bara með allar þessar lykilverlur og það er bara fullt af fólki þar. En við [...] vitum að það er fullt af vannýttum tækifærum fyrir þessa hópa sem eru ekki að leita að þessum lykilverlum eingöngu. (M8)

Markhópurinn er fólk sem vill hægja á, fara út úr alfaraleið [...], sjá eitthvað nýtt og fara út úr bílnum. Njóta þess að vera til staðar, ekki bara bruna í gegn [...] Og fyrirtækin þekki önnur fyrirtæki á leiðinni, geti bent ferðamanninum áfram til þeirra. Þá stoppa þeir kannski lengur, kaupa meira og eru að ferðast hæggar yfir. [...] Við hugsum um sjálfbærni og að upplifunin sé að þú sért að hitta local fólk, sönn, áhugaverð og merkileg upplifun. Þú ert að heyra sögur af fyrirtækinu sem fjölskyldan er búin að reka í mörg, mörg ár. Ferð meira inn í kjarnann heldur en ef þú ert venjulegur ferðamaður að ferðast Hringveginn og hafir skemmtilegri sögur að segja þegar þú kemur tilbaka. (M5)

Í fjórða lagi tengist leiðaþróunin áherslum landshlutanna um sjálfbærni og heildræna þróun ferðaþjónustu í sátt við samfélag og umhverfi/náttúru, sem jafnframt eru leiðarstef í áfangastaðaáætlunum þeirra (Markaðsstofa Suðurlands, 2023; Markaðsstofa Norðurlands, 2021; Vestfjarðastofa, 2023). Ávinningur af þróun ferðamannaleiðanna fyrir ferðamenn og íbúa þótti liggja í augum uppi:

Það væri landsbyggðinni til bóta ef þeir [ferðamenn] gæfu sér tíma til að dvelja, upplifa og tengjast landi og þjóð. [...] Ávinningurinn [...] er minna álag á náttúruna og aukin sátt milli heimamanna og ferðamanna og þegar ferðamenn dvelja lengur og ferðast víðar dreifast tekjur af ferðaþjónustu mun betur. (M8)

Þróun þessarar ferðamannaleiðar hlýtur að ýta undir betri búsetukost að einhverju leyti með aukinni umferð. [...] Víðast hvar er fólk búin að kveikja á því hvað ferðaþjónustan hefur verið að búa til af samfélagsgæðum á stöðunum, öllu þessu sem var ekki grundvöllur fyrir áður. (S3)

Mikil vinna var lögð í undirbúning leiðanna. Rík áhersla lögð á vönduð vinnubrögð og héldu sérstakir verkefnastjórar hjá markaðsstofunum utan um vinnuna.

Við vildum gera þetta almennilega frá byrjun. Fá með okkur fagfólk, ráðgjafafyrirtæki, hafa sveitafélögin 100% á bakvið okkur og ferðaþjónana. Ef þú ert ekki með ferðaþjónana með þá til hvers að búa til einhverja ferðamannaleið. Við getum ekki ákveðið að setja ferðamannaleið hérna. Þetta er svo mikið samspil, [...] þú þarft að hafa samfélagið með þér í þessu sem þú ert að gera. Ef enginn sýnr þessu áhuga þá er þetta ekki að fara gerast, það er númer 1 2 og 3. (M7)

Við undirbúning Vestfjarðaleiðarinnar og Norðurstrandarleiðar var erlent ráðgjafafyrirtæki fengið til samstarfs en við þróun Eldfjallaleiðar nýttust verkferlar sem voru til hjá Markaðsstofu

Suðurlands frá því svokölluð Vitaleið, sem nær frá Selvogi í Ölfusi að Knarrarósvita í Árborg, var þróuð.

Hluti af þróun ferðamannaleiðanna er að skilgreina áherslumarkaði eða erlenda markhópa sem eru líklegir til að hafa áhuga á leiðunum. Í öllum tilfellum hefur verið byggt á vinnu Íslandsstofu um markhópagreiningu á erlendum mörkuðum fyrir íslenska ferðaþjónustu (Visit Iceland, 2022) og ríma hana við þá markhópa sem markaðsstofurnar hafa skilgreint í sínum áfangastaðaáætlunum. Markhópur Eldfjallaleiðarinnar er *Lífsglaði heimsborgarinn* en hann vísar til félagslyndra einstaklinga „sem vilja upplifa ekta menningu og náttúru. Sjálfsörugg [sic] og sækja í spennandi afþreyingu en þó án óþarfa áhættu. Líkleg [sic] til að ferðast með fjölskyldu eða maka“ (Markaðsstofa Suðurlands, 2023:67). *Sjálfstæði landkönnuðurinn* er markhópur Norðurstrandarleiðar en sá hópur vill ekki hefðbundið frí eða of stífa dagskrá og velur það sem er framandi og nýtt. Um er að ræða einstaklinga sem vilja ferðast í litlum hópum, læra um menningu og sögu áfangastaðarins og ferðast með umhverfisvænum hætti. Ekta íslensk upplifun skiptir þessa einstaklinga miklu máli (Markaðsstofa Norðurlands, 2021). *Sjálfstæði landkönnuðurinn* er sá markhópur sem er talinn henta vestfirskri ferðaþjónustu best (Vestfjarðastofa, 2023) en auk þessa hóps er Vestfjarðaleiðin einnig talin höfða til *lífsglaða heimsborgarans* (Vestfjarðaleiðin, e.d.).

Einn mikilvægasti þátturinn við undirbúning leiðanna var víðtækt samráð og samvinna hagaðila í vöruþróunarferlinu. Að frátöldum ótal fundum, stórum og smáum, stóðu aðstandendur leiðanna fyrir vinnustofum, sem voru öllum opnar, þar sem grunnur að leiðum, nafngiftir leiða, hugmyndir að vörumerkjum, sérkenni svæða, greining markhópa o.m.fl. voru meðal viðfangsefna. Mikilvægt þótti að efla hagaðila ferðamannaleiðanna, skapa tækifæri fyrir þá til að kynnst innbyrðis, byggja brýr og tengingar til að stuðla að nýsköpun innan leiðanna:

Ferðamannaleið verður aldrei góð ef staðurinn endurspeglar ekki vörumerkið. Við þurfum að geta uppfyllt þær væntingar sem við sköpum. Þess vegna förum við í þessa vinnu með hagaðilum og ferðaþjónustunni. Við getum alltaf sett upp einhverja ferðamannaleið og einhverjir koma en fólk þarf að geta samsamað sig við leiðina og vilja stökkva á vagninn. (M8)

Það er svo mikilvægt að ferðaþjónar tengi við þetta. Efnið er ekki það flókið og þeir kveikja strax. [...] Ég hafði áhyggjur af því að það væri verið að tala um þessa leið og hún er, sem fyrirbæri, samt ekki til. Ég hélt að það yrði erfiðara að fá fólk hér með á vagninn en það var það ekki. [...] Ég held að verðmætið í tengingunni við aðra ferðaþjóna verði mikið, að fólk þekkist og tengist. Ferðaþjónustan hér er ekki komin svo langt og fólk í greininni upplifir sig stundum eins og eitt og eitt á stangli, rosa dreifð og ein. Ég held að þetta eigi eftir að efla svæðið og styrkja fólk í því sem það er að gera og hafa einhvern til að spegla sig í. Þá þarf fólk að fá að hittast. (M4)

Einu sinni á ári eiga allir á leiðinni að hittast, kynnast betur, skiptast á sögum, hvað er að virka, hvað er ekki að virka. Þjappa fólkinu saman og halda þessu lifandi og gangandi. [...] Við reynum að halda áfram og fá fólk til að koma þessu á framfæri og láta fyrirtækin vera duglegri að kynna þetta með okkur. (M5)

Markaðsstofurnar unnu markvisst að því að fá fram ólík sjónarhorn og væntingar mismunandi hagaðila til þess að þróa ferðamannaleiðirnar í sátt við samfélögin í kring þ.m.t. sveitafélög, íbúa og ferðaþjónustufyrirtæki. Afurðir vinnunnar voru markaðsefni, verkfærakistur og vörumerkjahandbækur sem aðstandendur leiðanna og ferðaþjónustufyrirtæki, sem vildu tengja sína þjónustu við leiðirnar, gátu útfært í sinni markaðsvinnu (tafla 1). Fyrir Norðurstrandarleið var útbúin söluhandbók ætluð ferðaskrifstofum þar sem farið er yfir helstu þætti leiðarinnar og skilyrði sem þarf að uppfylla til að geta samsamast vörumerki Norðurstrandarleiðar. Fyrir Vestfjarðaleið var útbúinn sérstakur sáttmáli fyrir ferðaþjóna sem vinna sameiginlega að því að merki leiðarinnar feli í sér hágæða upplifun, öryggi og sjálfbærni (Vestfjarðaleiðin, e.d.). Báðar þessar leiðir hafa eigið vefsvæði með upplýsingum um leiðirnar fyrir ferðamenn en vefur Eldfjallaleiðarinnar er hluti af vefsvæði Markaðsstofu Suðurlands.

Leiðirnar voru kortlagaðar með ýmsum hætti. Við vinnu Eldfjallaleiðarinnar og Vestfjarðarleiðarinnar voru áhugaverðir staðir og leiðatillögur kortlagðar út frá hugmyndum hagaðila á vinnustofum. Að auki voru fyrirliggjandi gögn hjá markaðsstofum um staðsetningar áningarstaða, útskot og áhugaverða staði notuð við kortlagningu leiða:

Hún [Verkefnastjóri leiðarinnar] keyrði leiðina og merkti alla áningarstaði til þess að reyna að stýra umferðinni, finna hvar þeir [ferðamenn] myndu stoppa, hvar er öruggt að stoppa og hvað þarf að laga á þessum stöðum, hvar eru bekkir og ruslafötur og svo framvegis. Hún talaði við landeigendur, alla sem komu að þessu, setti inn komment, hvað má laga og hvað þarf að breyta og bæta. [Þarna sést] hvað innviðir skipta miklu máli. (M5)

Við notuðum grunn Vegagerðarinnar og fórum sjálf í það að keyra um [landshlutann], kortleggja hvernig áningarstaðirnir væru hjá Vegagerðinni og hvað við værum með, hvar er bekkur, hér er þetta, hér vantar þetta og þetta. Og einnig kortleggja hvar fólk er að stoppa, hvar mögulega vantar áningarstað. Það voru góð gögn sem við fengum úr því en það hefur bara verið litill tími til þess að vinna úr þessu en náum vonandi að gera meira með það í sumar. Við erum líka að tengja þetta við áfangastaðaáætlunina. (M7)

Hagaðilar merktu fjölmarga staði inn á kort en auðvitað fylgjum við líka okkar áfangastaðaáætlun. Við erum alveg búin að átta okkur á hvaða staðir þola aukinn ágang. [...] Við erum í virku samtali við allt svæðið og erum með skýra skrá yfir ef einhverjir staðir eiga ekki að vera í birtingu hjá okkur. Við hvöttum til þess á vinnustofunum að merkja staði á kort sem þeir telja ekki eiga erindi til birtingar og miðlunar. (M8)

Í vinnu við Norðurstrandarleið var þróuð sérstök vefsíða sem nýttist m.a. sem tæki til skipulagningar umbóta á eða uppbyggingu innviða á leiðinni. Verkefnið var umfangsmikið

enda liggur Norðurstrandarleið um á annan tug sveitarfélaga. Nákvæmt yfirlit yfir stöðu á innviðum á leiðinni og upplýsingar fyrir hagaðila og ferðamenn var því nauðsynlegt.

3.1.1 Aðkoma Vegagerðarinnar að ferðamannaleiðunum

Allir viðmælendur rannsóknarinnar, þar með talið fulltrúar Vegagerðarinnar, voru sammála um að Vegagerðinni bæri að hafa aðkomu að vöruþróunarverkefnum sem þessum. Flestir viðmælendur voru á því að samtal milli Vegagerðarinnar og hagaðila ferðaþjónustunnar um ferðaþjónustu almennt væri nauðsynlegt. Algjör eining var um að Vegagerðin þyrfti að vera upplýst um samráð hagaðila um þróun ferðamannaleiðanna og helst taka þátt í því þar sem verið sé að draga fram tiltekna vegi og beina umferð ferðafólks um þá.

Svo stór hluti af því þegar verið er að tala um ferðamannaleiðirnar er aksturinn og vegurinn sem er verið að fara yfir. Það eru hlutir sem þurfa að vera í lagi og þeir snúa að Vegagerðinni. (S3)

Þeir [Vegagerðin] geta komið með ábendingar [...] sem, eðlilega, aðrir eru ekki með púlsinn á. Þetta eru mennirnir sem eru bæði inni á skrifstofunni og úti á veginum þannig að þeir vita ýmislegt og hljóta að geta lagt gott til mála við þróun á nýrri leið, hvað er hægt og hvað ekki, hvað er gott. (S2)

Við hljótum að vilja vera í opnu samtali við Vegagerðina allan tímann af því að það er svo vont að vera kominn af stað með eitthvað og fara svo til Vegagerðarinnar og komast að því að þetta gengur ekki af því að þetta fer ekki saman. (S1)

Ég skal ekki fullyrða hvort Vegagerðin hafi haft nokkurn aðgang að [þróun ferðamannaleiða] en ég held allavega að sjónarmið Vegagerðarinnar varðandi þjónustu ættu að koma fram í undirbúningstímanum. [...] Vegagerðin gæti allavega komið með einhver atriði sem gætu hjálpað til að gera verkefnið raunhæfara. (V2)

Ég held að Vegagerðin ætti að vera með í skipulagningu á einhverju svona. Líka með það í huga að ef það þarf að byggja upp einhverja innviði þá sé það haft í huga samhliða. Ég veit samt ekki hvort það var gert. (V4)

Aðkoma Vegagerðarinnar að undirbúningi leiðanna var nokkuð mismunandi. Við þróun Eldfjallaleiðarinnar hafði ekki verið boðað til sérstaks samtals við fulltrúa Vegagerðarinnar en hagaðilar ferðaþjónustunnar á Suðurlandi töldu þó ekki útilokað að til þess gæti komið á síðari stigum. Aðstandendur Norðurstrandarleiðar og Vestfjarðaleiðar töldu samstarf við Vegagerðina vera mikilvægt í vöruþróunarferli leiðanna og höfðu fengið stofnunina til samráðs. Þeir funduðu með fulltrúum Vegagerðarinnar á viðkomandi svæði og starfsfólki miðstöðvar Vegagerðarinnar:

Vegagerðin var með okkur að vinna í þróunarferli leiðarinnar allan tímann. Við höldum nokkra fundi með þeim, bæði opna kynningarfundum og líka sérfundum. (M1)

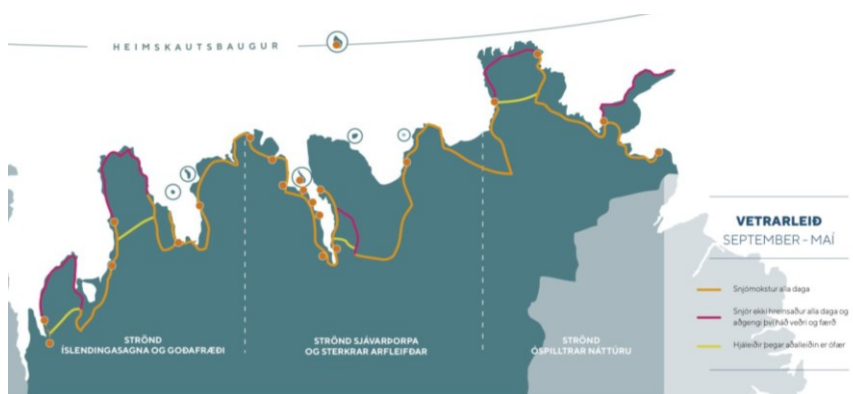
Ég held að það hafi verið einn frá Vegagerðinni sem kom á eina kynningu hjá okkur annars fórum við til þeirra. [...] En þetta var ekkert formlegt samstarf, bara meira svona [...] að hafa þá inn í málunum. (M7)

Eins og ofangreindar tilvitnanir bera með sér var samstarf við Vegagerðina um þróun leiðanna ekki endilega mjög formfast og einskorðaðist að mestu við samtöl og fundi. Meðal viðfangsefna var útfærsla ferðamannaleiðanna, þ.e. um hvaða vegi leiðin myndi liggja. Þetta skipti miklu máli fyrir bæði Norðurstrandarleið og Vestfjarðaleiðina sem báðar liggja um fáfarna og afskekkt staði. Yfir vetrarmánuðina eru hafðir fyrirvarar á færð, veðri og snjómokstri á ákveðnum köflum leiðanna. Þetta gerir það að verkum að báðar leiðir hafa tvenns konar kort; annars vegar sumarleið og hins vegar vetrarleið (myndir 4 og 5). Það krefur ferðamenn og ferðaskipuleggjendur að fylgjast með aðstæðum hverju sinni og haga ferðum eftir því. Aðstandendur leiðanna vissu að aðgengi á leiðunum yrði háð veðri og færð:

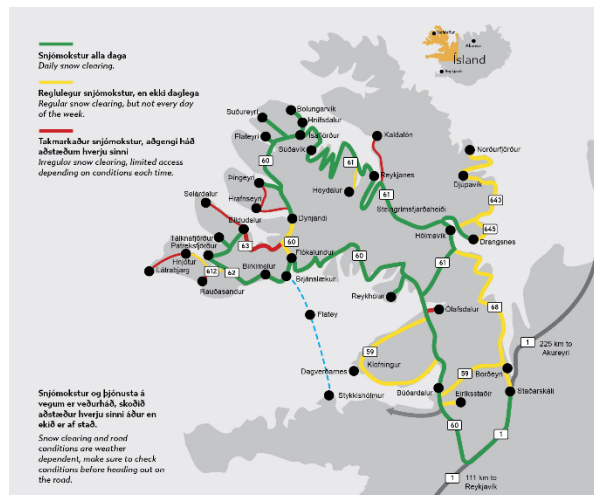
Við erum að búa til vöru og erum að vísa fólki á leiðir og við áttum okkur á að það er ekki full þjónusta á viðkomandi leið. Eins og leiðina út fyrir Skaga á Norðurstrandarleið sem er rudd 2x í viku yfir veturinn. Þá þarf að passa vel að leiðin sé kynnt með viðvörunum um að ferðamenn þurfi að passa sig. (M2)

Við vorum alveg búin að gefa þeim [Vegagerðinni] þessa kynningu á hvaða leið við vorum að hugsa en lögðum mikla áherslu á að við værum að kynna bæði sumar- og vetrarleið. Við fórum strax í það að kynna það að það er ekki öll leiðin opin t.d. vegna snjómoksturs og við létum þá alveg vita af því. Að hugsa mikið út í það því við ætluðum ekkert að fara promota þennan hring eins og hann væri bara alltaf opinn. (M7)

Svo erum við dugleg að ítreka við alla alltaf að láta viðskiptavinina skoða Safe Travel og opnanir og færð á vegum áður en lagt er af stað. (M5)



Mynd 4 Vetrarkort Norðurstrandarleiðar (Heimild: arcticcoastway.is)



Mynd 5 Vetrarkort Vestfjarðaleiðarinnar (Heimild: vestfjardaleidinn.is)

3.1.2 Merkingar á ferðamannaleiðum

Í nokkrum viðtölum kom fram að mikilvægt væri að skilgreina og merkja leiðirnar á skýran hátt þar sem erfitt gæti verið fyrir ferðamenn að finna leiðirnar án markaðsetningar og merkinga.

Það er svolítið atriði að geta merkt leiðina. Við erum alltaf að reyna að fá þessa upplifun um að þú ert á þessari leið. (M4)

Merkingar á ferðamannaleiðunum voru því eitt viðfangsefnanna í samtali aðstandenda leiðanna og Vegagerðarinnar. Í viðtölunum birtust mismunandi viðhorf ferðapjónustunnar og Vegagerðarinnar um hvort yfirhöfuð væri nauðsynlegt að merkja ferðamannaleiðir og einnig hvernig ætti að standa að því.

Við undirbúning Norðurstrandarleiðar var talið mikilvægt að merkja leiðina sérstaklega til að stýra umferð á ákveðnum vegum og voru aðstandendur leiðarinnar reiðubúnir að fjármagna merkingarnar. Brún skilti voru talin álitleg til að varða leiðina, enda notuð víða erlendis sem vegvísar til að beina fólki að ferðamannastöðum. Aðstandendur Norðurstrandarleiðar funduðu reglulega með Vegagerðinni en það reyndist ekki einfalt að fá leiðina merkta þar sem ekki var gert ráð fyrir merkingum á ferðamannaleiðum í gildandi umferðarmerkjakerfi. Auk þess var bent á að skilgreining á ferðamannaleiðum í lögum um landsáætlun um uppbyggingu innviða (nr. 20/2016) næði til reiðleiða en ekki akvega og að ekkert hefði verið til innan kerfisins sem gerði ráð fyrir annars konar ferðamannaleiðum. Að endingu fékkst undanþága frá reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra og sérstök brún skilti (mynd 6) voru sett upp skömmu fyrir formlega opnun Norðurstrandarleiðar. Ferlið var langt og krefjandi eins og einn aðstandandi leiðarinnar lýsti:



Mynd 6 Skilti Norðurstrandarleiðar við Vopnafjörð. Mynd: Eyrún Jenný Bjarnadóttir

Þetta var 8 mánaða ferli en undirbúningurinn var 3 ár. [...] Það var búið að tala við alla, 19 sveitarfélög á leiðinni, fyrirtæki sem hafa tekið þátt. [...]Ég held að með því, plús þrjár fundir með ráðherrum, við töluðum við Samgöngustofu, minnst þrjár fundir við vegamálastjóra, átta fundir með starfsmönnum Vegagerðarinnar og að senda greinargerðir. Þremur vikum fyrir opnum var svarið ennþá nei. Svo fórum á fund með [ráðherra ferðamála] sem studdi málið. Þá fór samgönguráðuneytið í það og við settum niður 65 skilti einhverjum fimm dögum fyrir opnun. (M2)

Brúnu skiltin báru kennimerki Norðurstrandarleiðar en voru án skýringartexta þar sem ekki fékkst leyfi til þess að setja heiti leiðarinnar á skiltin. Ekki hafi heldur komið til greina að hafa merkingar á erlendu tungumáli. Skiltin vöktu umtal eftir að þau voru sett upp og sýndist sitt hverjum um hvort skiltin skiluðu nægilega skýrum upplýsingum til vegfarenda:

Það mátti ekki setja neina stafi á þetta, engar erlendar merkingar. Þess vegna stendur ekkert á þessu og fólk spyr hvað þetta sé sem er líka alveg skemmtilegt. Þetta vekur áhuga og athygli. (M5)

Þessi skilti segja þér ekki neitt ef þú veist ekki hvað það er. Það er bara mynd af lógóinu og þú veist ekkert hvað það er. (M4)

Mér finnst skiltin á Norðurstrandarleiðinni ekki segja neitt. Þau eru lítil og maður tekur ekki vel eftir þeim. Mér finnst þau óþarfi. (V2)

...þessar brúnu merkingar sem enginn skilur. (V1)

Aðstandendur Vestfjarðaleiðarinnar, sem höfðu beðið eftir niðurstöðu í máli Norðurstrandarleiðar, héldu áfram samtali við Vegagerðina um merkingar á leiðinni. Þrátt fyrir

að hafa lagt fram tillögur um útfærslu á merkingum skilaði samtalið engri niðurstöðu fyrir formlega opnun leiðarinnar. Einn aðstandandi leiðarinnar lýsti því að þrátt fyrir gott samtal við starfsfólk Vegagerðarinnar virtist kerfislæg fyrirstaða koma í veg fyrir að hægt væri að uppfylla þarfir ferðabjónustunnar:

Það var [...] kannski ekki beint computer says no en samt við fengum alveg: „Við getum ekkert bara gert þetta svona“. (M7)

Möguleikinn á því að setja upplýsingaskilti við upphaf ferðamannaleiðar var nefndur af nokkrum viðmælendum. Einn viðmælandi frá Vegagerðinni talaði t.d. um að hægt væri að hafa:

... móttökuskilti þar sem leiðin byrjar eða útskot með skilti þar sem gert er grein fyrir leiðinni. Þá er það minnsta truflunin fyrir aðra umferð. Óþarfi að troða því á aðra vegfarendur að þeir séu á sérstakri ferðamannaleið. (V1)

En engin móttökuskilti hafa þó verið sett upp. Aðstandendur Norðurstrandarleiðar sögðust hafa óskað eftir uppsetningu á móttökuskilti við vegaútskot í Hrutafirði, sem hefði verið ætlað undir vigtarplan sem aldrei hafði verið sett upp. Það hafi ekki fengist samþykkt á grundvelli svæðisskipulags. Aðstandendur Vestfjarðaleiðarinnar ræddu einnig við Vegagerðina um móttökuskilti en eins og sjá má á tilvitnuninni hér að neðan endaði samtalið án niðurstöðu:

Þeir [Vegagerðin] tóku alveg vel í það að setja upp skilti þegar komið væri inn á hringinn. Svo komum við með ideal stað hvar við myndum vilja setja skilti og þá uppgötvarðu bara að það eru margir mismunandi staðir sem fólk kemur inn á hringinn. Og ég sá að hann [fulltrúi Vegagerðarinnar] hvítnaði í framan þegar ég byrjaði að tala. (M7)

Viðmælendur frá Vegagerðinni lýstu því að skilti og aðrar merkingar væru ekki lengur jafn nauðsynlegar í ferðamennsku nútímans og áður. Var því haldið fram að skiltin væru óþörf, hvað þá fyrir kynningu á ferðamannaleiðum:

Í mínum huga snýst ferðamannaleið fyrst og fremst um markaðssetningu og mér finnst hún eiga heima í símanum. (V1)

Þessi Vestfjarðaleið, Norðurstrandarleið og þetta, eru þetta leiðir til að benda ferðafólki á í þágu ferðabjónustuseljenda eða er þetta fyrir ferðamanninn til að auka upplifun hans? [...] Þó að Vestfjarðaleiðin hafi ekki fengið skilti þá á það ekki að hamla henni á neinn hátt. (V2)

Aðstandendur Eldfjallaleiðarinnar, sem höfðu fylgst með framvindu umræðunnar um merkingar ferðamannaleiða, töldu það ekki vera sinn fyrsta kost að merkja leiðina með skiltum og vildu frekar leggja áherslu á kynningu leiðarinnar á netinu. Vísað var m.a. til þess að á Suðurlandi væri „bara mikið af skiltum út um allt“ (M8), að stofnanir á borð við Kötlu jarðvang, Vatnajökulspjóðgarð og Vegagerðina hefðu víða sett upp ýmiss konar skilti í landshlutanum og að hver þeirra hefði sína hönnun á skiltum. Einnig var vísað til þess að aðrar sjálfsprottnar

ferðamannaleiðir á Suðurlandi á borð við Gullna hringinn og Suðurströndina hefðu engar sérstakar merkingar en væru þó vel þekkt fyrirbæri meðal ferðamanna.

Það getur jafnvel farið svo að það verði ekki sett upp eitt einasta skilti heldur treyst á að ferðin rekji sig sjálf eins og Gullni hringurinn gerir í dag. [...] Þetta er reyndar ekki mjög afgerandi ákvörðun, það má alveg taka þessa umræðu þegar fram líða stundir. [...] Þú ert ekki að leita að Gullna-hrings-skiltunum, þú veist hvert þú ert að fara. Við viljum hafa það þannig hjá okkur. [...] Það eru alls konar hugmyndir í gangi um hvernig við getum markað leiðina án þess að merkja hana fýsískt á staðnum. (M8)

Í ársbyrjun 2024 reynast skiltin á Norðurstrandarleið vera einu brúnu skiltin sem hafa verið sett upp og hafa engin önnur leyfi fengist til að merkja ferðamannaleiðir á Íslandi. Einn viðmælandi úr ferðaþjónustu greindi frá því að markaðsstofur landshlutanna hefðu í sameiningu barist fyrir því að brún skilti verði notuð í ferðaþjónustu. Þær hugmyndir hafi mætt andstöðu í stjórnarsýslunni, þar með talið hjá Vegagerðinni sem virtist „*einu hvern veginn alveg passíft á móti brúnum skiltum*“ (M6). Viðmælendur rannsóknarinnar töluðu um starfshóp sem hefði átt að skoða hvernig nota mætti brún skilti í ferðaþjónustu en af frásögnum viðmælenda að dæma skilaði sú vinna engri niðurstöðu. Árið 2018 var skoðað hvernig Vegagerðin gæti notað brún skilti til auðkenningar fyrir þjóðgarða og aðra ferðamannastaði en það náði hins vegar ekki til ferðamannaleiða (Mannvit, 2018). Árið 2022 voru unnin drög að nýrri reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra (Innviðaráðuneytið, 2022) þar sem var í fyrsta sinn gert ráð fyrir heimild fyrir brúnum skiltum í ferðaþjónustu. Samkvæmt reglugerðardrögum áttu brún skilti eingöngu að vera notuð við ferðamannastaði sem hefðu uppfyllt öll skilyrði fyrir svokallaðar Vörður⁵. Reglugerðardrögin náðu ekki til merkinga á ferðamannaleiðum, hvorki með brúnum skiltum né með öðrum hætti. Ferðamálastofa, Austurbrú, Vestfjarðastofa, Markaðsstofa Norðurlands og Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi fyrir hönd Áfangastaðastofu Vesturlands gagnrýndu þessar takmarkanir á notkun brúnna skilta við áfangastaði Vörðu, sem fram koma í reglugerðardrögum innviðaráðuneytisins, meðal annars fyrir þær sakir að Vörður geti samkvæmt skilgreiningu aðeins náð til tiltekinna ferðamannastaða en ekki ferðamannaleiða (Samráðsgátt, 2022). Reglugerðardrögin um umferðarmerki og notkun þeirra hafa enn ekki tekið gildi, engin fleiri brún skilti hafa verið sett upp, engin skilgreining um ferðamannaleiðirnar hefur verið unnin innan stjórnarsýslunnar og virðist málið vera í pattstöðu:

⁵ Vörður eru merkisstaðir á Íslandi sem teljast einstakir á lands- eða heimsvísu. Meginaðdráttarafli þeirra eru náttúrufyrirbæri og/eða menningarsögulegar minjar sem mynda sérstætt landslag eða landslagsheildir. Verkefnið er í þróun og á vegum ráðuneytis ferðamála. Þegar þetta er skrifað eru Þingvellir eini áfangastaðurinn á landinu sem hefur hlotið viðurkenningu sem Varða en sú viðurkenning fékkst í júní 2022, sjá nánar á www.varda.is.

Vandamálið er á nákvæmlega sama stað [...]. Það er verið að hvetja til þess að búa til nýjar vörur og lausnir í ferðaþjónustu en svo getum við ekki einu sinni merkt þær. Við getum ekki einu sinni sagt frá þeim á leiðinni. (M2)

Fulltrúi Vegagerðarinnar taldi stofnunina ekki geta breytt afstöðu til merkinga á ferðamannaleiðum á meðan heimild fyrir þeim sé ekki fyrir hendi í reglugerð og meðan engin skilgreining innan stjórnslunnar nái utan um þessar ferðamannaleiðir. Benti hann jafnframt á að það ætti ekki að vera í verkahring Vegagerðarinnar að skilgreina umgjörð utan um ferðamannaleiðirnar og kallaði eftir henni frá ráðuneyti ferðamála:

Svo væri hægt að koma með aðra skilgreiningu á ferðamannaleið og það gæti þá komið þar inn [í reglugerð]. En það þyrfti þá að búa til þá umgjörð fyrst. [...] Mér finnst eðlilegt að ferðamannaleiðir séu skilgreindar af ferðamálaráðuneyti og að Vegagerðin fari eftir því en geri ekki sínar eigin skilgreiningar. (V1)

Haustið 2023 var skortur á heimild til að merkja áfangastaði og ferðamannaleiðir til umfjöllunar í vinnu við aðgerðaráætlun ferðamálastefnu stjórnvalda til 2030 (Menningar- og viðskiptaráðuneytið, 2023). Kom þar fram að þróun merkinga áfangastaða og ferðamannaleiða hafi ekki tekið tillit til þarfa ferðaþjónustunnar og að ekki sé heimilt að merkja ferðamannaleiðir með brúnum yfirlitsskiltum sem þekkist víða erlendis.

Umræða viðmælenda rannsóknarinnar um skilti og merkingar teygði sig langt út fyrir umfjöllun um ferðamannaleiðir og brún skilti sem nánar er vikið að í kafla 3.2.3 *Skilti, merkingar og upplýsingagjöf*.

3.2 Samtal Vegagerðar og hagaðila í samhengi ferðaþjónustu

Í viðtölunum kom fljótt í ljós að samtal Vegagerðarinnar og hagaðila um ferðaþjónustu snérist ekki alfarið um þróun ferðamannaleiðanna þriggja enda eru snertifletir ferðaþjónustu og vega, innviða og samgangna almennt ótal margir og þurfa þessir aðilar oft að eiga samtal. Í þessum niðurstöðukafla er komið inn á viðhorf viðmælenda til hlutverks Vegagerðarinnar í ferðaþjónustu, hvers vegna ferðaþjónustan leitar til Vegagerðarinnar, hverjir hafi komið að því samtali og hver upplifun viðmælenda hefur verið af því samtali.

Allir viðmælendur rannsóknarinnar voru sammála um að Vegagerðin væri hagaðili í ferðaþjónustu og hefði mikilvægu hlutverki að gegna gagnvart greininni. Viðmælendur lýstu því að kjarninn í hlutverki Vegagerðarinnar væri uppbygging og viðhald vegakerfisins og að tryggja öryggi vegfarenda. Því til viðbótar hafa verulegar breytingar í búskaparháttum og atvinnulífi átt sér stað um allt land eins og viðmælendur komu inn á:

Það hafa gríðarlegar breytingar orðið á seinustu 15 árum. Atvinnuþátttaka í sveitum inn í þéttbýlið. Það eru varla til bændur sem lifa eingöngu á búskap, [þeir] sækja vinnu annarsstaðar eða sækja börnin í skóla eða leikskóla. Þannig að mikilvægi vegakerfisins í breyttum búsetuháttum er gríðarlegt. (V1)

Það er alveg sama hvort verið er að tala um byggðamál, skólamál, landbúnaðarmál, ferðamál eða útgerð, það er alltaf Vegagerðin. (M6)

Með fjölgun ferðamanna síðustu ár hefur ferðapjónustan færst frá því að vera sumarvertíð í heilsársatvinnugrein og hefur samhliða því þurft að takast á við krefjandi áskoranir. Markaðsstofur landshlutanna eiga að styðja við ferðapjónustu í viðkomandi landshluta og gæta þess að hún þróist í takt við vilja heimamanna með sjálfbærni að leiðarljósi. Eitt af meginverkefnum þeirra snýr að jafnari dreifingu ferðamanna um landið og stýringu í gegnum áfangastaðaáætlanir uppbyggingar og þróunar ferðapjónustu í viðkomandi landshluta, líkt og áður hefur verið nefnt í skýrslunni. Samhæfing uppbyggingar innviða og þróunar áfanga- og áningarstaða innan landshlutanna er veigamikil í þeirri vinnu ásamt samvinnu við mismunandi hagaðila s.s. fyrirtæki, sveitarfélög og opinberar stofnanir. Fjölmörg verkefni, sem snúa að uppbyggingu innviða og áhersluverkefni, væri ekki hægt að leysa án aðkomu Vegagerðarinnar, eins og einn viðmælandi lýsti:

Við getum ekki haft ferðapjónustu eða þessa almennu þjónustu sem við viljum án þess að Vegagerðin sé virk með. Það er bara ekki hægt. (S1)

Samkvæmt viðmælanda frá Vegagerðinni hafa breytingar á áherslum stofnunarinnar ekki verið miklar eftir að ferðapjónustan tók að vaxa þótt stofnunin hafi þurft að breyta viðbragði t.d. í vetrarþjónustu.

Við höfum í rauninni ekki markað neina sérstaka stefnu varðandi ferðamennina. Við höfum vakið athygli á því að „Íslandi allt árið“ þurfi að fylgja innviðabreytingar. Við finnum mjög mikið að við þurfum að bregðast við. Við lokum vegum mun oftar heldur en áður því það eru komnir margir ökumenn inn í umhverfi sem þeir þekkja ekki. Í fyrsta skipti að keyra í snjó og á malarvegi jafnvel sem kallar á að við þurfum að bregðast við með öðrum hætti en áður. (V1)

Viðmælendur í ferðapjónustu og frá sveitarfélögum nefndu fjölmörg dæmi um erindi sem þeir höfðu leitað til Vegagerðarinnar með og tengdust allt frá áningarstöðum og útskotum á þjóðvegum, nýframkvæmdum og merkingum til vetrarþjónustu og upplýsingagjafar. Flestir töluðu um að það færi eftir eðli erindanna við hvern/-ja talað var við hjá Vegagerðinni. Oftast var fyrsta skrefið að ræða við starfsfólk í svæðismiðstöð í viðkomandi landshluta en margir höfðu einnig fundað með starfsfólki vegapjónustu á þjónustusviði í Garðabæ og/eða yfirstjórn Vegagerðarinnar. Af ummælum nokkurra viðmælanda mátti greina að persónuleg tengsl við einstaklinga innan Vegagerðarinnar væru mikilvæg en það gat verið mismunandi eftir því hverjir ættu í hlut:

X [fulltrúi Vegagerðarinnar] hefur alltaf verið okkar maður, traustur náungi sem við höfum alltaf getað átt spjallið við. (S2)

Svo fer maður að þekkja hverjir eru innanhúss. Ég veit hverja ég þarf að tala við. (M7)

Við eigum vini innan Vegagerðarinnar sem eru alltaf tilbúnir að taka samtalið við okkur. Síðan eru aðrir sem vilja alls ekki neitt heyra frá okkur. (M1)

Langflestir viðmælendur rannsóknarinnar voru á því að það væri jákvætt að geta átt samtalið um hlutina. Upplifunin af samtali milli ferðaþjónustunnar og Vegagerðarinnar var hins vegar á alla vegu. Talað var um samstarfsfúsa einstaklinga innan Vegagerðarinnar en þó væri munur á því hvernig gengi að koma málum í gegn eins og sjá má í næstu köflum.

3.2.1 Áningarstaðir, útskot og viðhald vega

Bæði sveitarfélög og Vegagerðin hafa umsjón með áningarstöðum við þjóðvegi landsins. Viðmælendur frá markaðstofum landshlutanna nefndu að þau hefðu látið kortleggja þessa og aðra áhugaverða (áfanga)staði í sínum landshlutum. Í sumum tilvikum höfðu markaðsstofurnar einnig farið í greiningarvinnu á því hvar ferðamenn stoppi oft og hvar áningarstaðir ættu að vera, líkt og fram kom í kaflanum um þróun ferðamannaleiðanna. Hluti af þessari vinnu tengdist aðgerðaráætlunum áfangastaðaáætlana landshlutanna. Viðmælendur frá markaðsstofunum töluðu um að þessi gögn kæmu að góðum notum í samtali við Vegagerðina, landeigendur og sveitarfélög til að hnika málum fram á við. Í einhverjum tilfellum væri það sveitarfélaganna að eiga samtalið við Vegagerðina en stundum hafi markaðsstofunum verið veitt umboð gegnum samráð ferðaþjónustuaðila og landeigenda til að taka þátt í samtali um uppbyggingu og viðhald áningar- og áfangastaða við þjóðvegina.

Þetta er bara algeng umræða að fólk vill fá fleiri áningarstaði við þjóðvegi, við vegi til að stoppa og njóta útsýnisins og fækka þessum stoppum í vegkanti. (M8)

Það er líka á vegum sveitarfélaga að byggja upp innviðina, eins og að setja upp frekari merkingar eða lagfæra á sínum stöðum sem er ekki á vegum Vegagerðarinnar nema þá kannski í einhverju samtali við þá. (M5)

Við höfum bæði verið að ýta við að sveitafélagið sækir um t.d. í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og að ýta við Vegagerðinni. En meira eiginlega að ýta við sveitafélaginu að ýta við Vegagerðinni [...]. Þetta er svolítið að við þurfum að ýta í marga. (M7)

Einn fulltrúi sveitarfélags talaði um að samstarf við Vegagerðina hafi gengið fljótt og vel í ýmsum sérverkefnum sem hafi haft tryggt mótframlag frá öðrum stofnunum en erfiðara geti verið að fá samtalið um önnur verkefni.

Þó ég sé ánægð með það sem er búið að gera fyrir okkur þá eigi sérverkefni ekki að vera ofar á listanum en almenn verkefni. Mér finnst upplýsingarnar, upplýsingaflæðið og framkvæmdaferlið mætti vera skilvirkara. (S1)

Starfsfólk Vegagerðarinnar benti á að á árunum fyrir efnahagshrunið 2008 hafi Vegagerðin haft fjármagn til uppbyggingar á 1-2 nýjum áningarstöðum á landvísu á ári en þar sem fjárveitingin hafi fallið út hafi ekki einu sinni verið hægt að sinna viðhaldi.

Þeim [stöðunum] hefur ekki verið viðhaldið með nýjum upplýsingum, skiltin orðin ljót og mannvirkin subbuleg. [...] Við erum að reyna að nota grjót og annað til að afmarka svæðin sérstaklega [...] og taka burtu tréstólpa sem er búið að aka utan í og skemma. (V3)

Nokkrir viðmælendur töluðu um að stundum væri erfitt að ræða um almennt ástand vega og viðhald þeirra. Talað var um að vegabætur, nýbygging vega og stytting leiða milli þéttbýla væru góðar í samfélagslegu samhengi. Einnig var bent á að eldri vegir geti líka verið eftirsóknarverðir í samhengi ferðapjónustunnar en þeir þarfnist einnig viðhalds.

Þá er ég ekki að tala um að við þurfum fullkomna vegi alls staðar. [...] Við viljum alveg keyra á malarvegum. Við viljum alveg kynna sum svæði með malarvegum en þeir mega ekki vera handónýtir. (M1)

Viðmælendur frá markaðsstofunum og sveitarfélögum greindu frá því að aukin/breytt notkun og fleiri vegfarendur gætu ýtt undir þörf fyrir úrbætur á stöðum þar sem viðhald vega hefði verið af skornum skammti. Kallað var eftir auknum skilningi á ferðapjónustu og á gildi leiða fyrir upplifun ferðamanna sem einnig ætti samleið með sjónarmiðum íbúa.

Maður myndi halda þegar maður er að byggja upp nýjan áfangastað og nýja leið eins og ferðamannaleið og hvetja fólk til að koma þá myndi það pressa á Vegagerðina að reyna að halda vegunum góðum. En það er bara alls ekki raunin. (M5)

T.d. út á Látrabjarg erum við með ferðamannaleið sem er mikil umferð, fólk vill fara og sjá og jafnvel niður á Rauðasand, en þarna erum við með veg sem heitir bara héraðsvegur og að reyna að breyta því er bara ekkert svo auðvelt. (M7)

Þróun ferðavöru, eins og þessarar ferðamannaleiðar, hlýtur að ýta undir betri búsetukost að einhverju leyti með aukinni umferð. Ég myndi vilja að það væri hægt að ýta við Vegagerðinni að sjá að þeir ættu að bæta veginn af því að það eru komnir fleiri ferðamenn sem ætti að hagnast samfélaginu öllu. [...] Sveitarfélögin vonuðu líka að þetta myndi búa til pressu og fólk sæi að ástæðan fyrir því að ferðafólk færi ekki þessa vegi væri ekki af því að það væri ekkert að sjá þarna, heldur að fólk væri að veigra sér við því út af lélegri vegum. (S3)

Starfsfólk Vegagerðarinnar tók undir að álag á vegi hefur aukist víða um land vegna aukinnar umferðar. Þetta ætti ekki hvað síst við á fáfarnari slóðum t.d. þar sem ferðamannaleiðir hafa verið í þróun. Staðan væri erfið þar sem ekki væri nægilegt fjármagn fyrir hendi til viðhalds á malarvegum:

Okkur reynist bara mjög erfitt með skertu fjármagni að viðhalda þessum vegum þegar verður aukin traffík. Það á við um Vatnsnes, Skaga og Melrakkaslétu. Þetta eru erfiðir vegir til að viðhalda og lagast ekki við aukna umferð. (V3)

Vegagerðin hefur umsjón með viðhaldi og þjónustu vega að „mikilvægum eða stórum ferðamannastöðum“ (V1). Sumir viðmælendur veltu því fyrir sér með hvaða hætti slíkir staðir eru ákvarðaðir, m.a. þar sem vinsælum áfangastöðum ferðamanna fer sífellt fjölgandi og með tilkomu vöruþróunarverkefna á borð við nýjar ferðamannaleiðir. Skilgreining á slíkum stöðum var ekki til hjá Vegagerðinni:

Það er í raun ekki til skilgreining á þessu heldur liggur kannski svolítið í þessum þekktustu þelum okkar. Svo eftir atvikum þegar nýir staðir verða til þá verður þjóðvegur að þeim. Til dæmis að laga veginn að Dettifossi að vestanverðu og svo í Stuðlagil sem var óþekktur staður áður en Háslón var virkjað. Þá auðgast þjónustan og umferðarlega þá eykst þjónustan. (V1)

Einn viðmælandi sagði að Vegagerðin ætti ekki og gæti ekki ákveðið einhliða hvaða áfangastaðir fengju forgang að bættri þjónustu og viðhaldi og ítrekaði mikilvægi samráðs hagaðila um ákvarðanir sem þessar.

Það er erfitt fyrir Vegagerðina að vera matsaðili á það hvað er sterkur áfangastaður og hvað ekki. Það verður einhver annar að ákveða það. [...] Vegagerðin leysir þetta ekkert. Það þurfa margir aðilar að koma að borðinu til þess að leysa þetta. Þetta þarf að vera samstillt átak. (M2)

Viðmælendur, sem tengdust ferðapjónustu og sveitarfélögum, lýstu áskorunum við að koma á dagskrá málum um viðhald vega og mikilvægi þess að fjárfesta í innviðum til að bæta upplifun ferðamanna þar sem málin virtust stranda á skorti á fjármagni eða rekast á aðra vegg innan kerfisins. Þörf fyrir endurbætur á vegum, merkingum o.fl. til að mæta auknum fjölda ferðamanna, auka upplifun og bæta öryggi vegfarenda kom margsinnis fram en það virtist ekki vera rými í reglugerð til úrbóta:

Það er fullt af útsýnisstöðum á leiðinni á þjóðveginum, bæði þar sem er gott að sjá norðurljós [...] eða falllegt, myndrænt fjall, en það eru ekki gerð útskot. Ferðamenn stoppa annað hvort á þjóðveginum eða við gatnamótaútvíkkun. (M1)

Til dæmis á [svæði X] er einn staður á veginum sem flestir stoppa, útsýnið er svo ógeðslega gott þar. En þú mátt ekkert stoppa þar, þetta er bara vegur og það er ekkert útskot. Bændur og íbúar á svæðinu eru ósáttir og finnst þetta hættulegt og ekki góð þróun. Þá fer maður til Vegagerðarinnar og segir: „Getum við ekki gert eitthvað? Getum við sett útskot til þess að við tryggjum öryggi þeirra sem eru að keyra þarna og þeirra sem stoppa?“ Þá segir Vegagerðin: „Nei, samkvæmt reglugerð er það þannig að útskotum er ekki bætt við nema það sé verið að byggja veginn upp á nýtt“. (M2)

Í tilvitnununum hér að ofan má sjá að fulltrúar ferðapjónustunnar hafa fengið skilaboð um að rými til endurbóta er takmarkað í reglugerð og því sé lítið hægt að gera. Þetta þótti mörgum viðmælendum vera bagalegt þar sem óbreytt staða stefni ekki aðeins öryggi vegfarenda í

hættu heldur standi í vegi fyrir uppbyggingu og viðhaldi áfanga- og áningarstaða. Ef ferðþjónustuaðilar fengju ekki skömmina fyrir að stefna fólki í hættu væri ferðamönnum kennt um það:

Þá er frekar bara þirringur yfir því að það sé verið að senda ferðamenn út um allt og skapa hættu. [...] Við sitjum og blótum því að ferðamenn stoppi bara einhvers staðar og eru fyrir öllum. Við vitum að ferðamennirnir munu stoppa. (M1)

Í sjálfu sér stoppa ferðamenn þar sem eitthvað áhugavert grípur augað. Það þarf ekkert áfangastað til. (V3)

Starfsmaður Vegagerðarinnar staðfesti að útskot og áningarstaðir séu nær eingöngu byggð upp í tengslum við nýbyggingu vegar og aðeins eftir atvikum bætt við eftir á svo sem vegna umhverfis- og/eða öryggissjónarmiða:

Það er verið að hanna þetta [útskot og áningarstaði] í sambandi við nýbyggingar, þá er verið að gera það í leiðinni. Það er best að gera þetta þannig. Þá kemur fjárveiting gegnum nýbyggingu vegarins og þá er þetta gert almennilega. Svo er í einhverjum tilvikum settir upp eftir á eða við eldri vegi. (V2)

Það rifjast upp dæmi um [þekktan áfangastað við þjóðveginn] þar sem enginn fór og svo fóru allir. Það var ekki fyrr en eftir ömurlegt slys sem var brugðist við og reynt að bæta úr aðstæðum þar. [...] Það var okkar frumkvæði en kannski má segja að það hafi verið of seint. Það var orðið ófremdarástand þarna og fólk að leggja í kantinum. En eftir þetta slys var farið að laga vegamótin og útbúa plan. Það var engin aðstaða þarna. (V4)

Viðmælendur úr ferðþjónustu töluðu um að útskot væru nú þegar komin á vegi við stóra ferðamannastaði en ítrekað var að betur megi ef duga skal og margir vegir utan Hringvegarins væru komnir að þolmörkum. Af ummælum viðmælenda að dæma heyrðu viðbætur við eldri vegi til undantekninga og að oft hafi málum lokið með neitun frá Vegagerðinni.

3.2.2 Vetrarþjónusta

Þær samfélagsbreytingar sem lýst var í upphafi kaflans hafa þrýst á endurskoðun þjónustu á vegakerfinu til að mæta þörfum breytts samfélags. Í tilfelli vetrarþjónustu er þjónustan skilgreind eftir mikilvægi leiða og umferð (Vegagerðin, e.d.). Aðgerðir vetrarþjónustu s.s. viðbragðstími, umfang hálkvarna og þjónustutími ráðast af þjónustuflokkun vega en flokkunin ræðst m.a. af umferðarpunga að vetrarlagi og hvort um er að ræða langleið, leið milli þéttbýlisstaða eða aðra vegi. Vetrarþjónusta Vegagerðarinnar var síðast aukin árið 2018 þar sem veruleg aukning hafði orðið á umferð (Einar Pálsson, 2023).

Viðmælendur í ferðþjónustu undirstrikuðu mikilvægi þess að eiga gott samtal við Vegagerðina um aðstæður á vegum á veturna. Tóku þeir undir með Vegagerðinni um að öryggi þyrfti að setja ofar öllu og bentu á að mikilvægt væri að tryggja gott upplýsingaflæði.

Það er oft yfir háveturinn mikill snjór og vegir hættulegir að keyra og við viljum alls ekki senda fólk í einhverja hættu. (M5)

Fólk er almennt rosa duglegt að vakta en þetta er óþægilegt fyrir ferðþjónustuaðila. Það er óhjákvæmilegt á Íslandi að vegir lokist og fólk er alveg meðvitað um það. En það er mjög erfitt fyrir ferðþjónustuaðila að geta ekki upplýst sitt fólk um neitt. Þar skapast óánægjan. Yfirleitt er fólk ekkert óánægt með að það sé stormur, þannig séð. (M8)

Fulltrúi frá Vegagerðinni benti á að það gæti verið erfitt að koma til móts við óskir ferðþjónustuaðila þegar veður væru vond og kallaði eftir auknum skilningi frá ferðþjónustunni í slíkum aðstæðum:

Þá er ég að tala um í aðstæðum þar sem t.d. er raunverulega ekkert vit í að stór rúta keyri í. Það er ekki verjandi að einhver maður fari af stað með 50-60 manns í rútu og töluverð hætta á að þessi rúta fjúki í hálfu. (V2)

Stundum eru kröfurnar ansi miklar frá ferðþjónustunni, kannski ekki alltaf alveg sanngjarnar, sérstaklega hvað varðar vetrarþjónustuna. Það strandar á fjármagni en líka bara óraunhæft að ætlast til þess. Stundum er veður svo slæmt að það er ekki hægt að halda úti þjónustu. Við upplifðum það síðasta vetur. Það er ekki endilega peningaskortur. Veðrin voru oft svo slæm að það var ekki hægt að halda úti þjónustu. Manni fannst ekki alveg alltaf skilningur á því. (V4)

Við undirbúning ferðamannaleiðanna hafði í öllum landshlutunum þremur komið til tals hvort ferðamannaleiðirnar gætu orðið til þess að efla ákall eftir bættri vetrarþjónustu á leiðum sem hefðu takmarkaða þjónustu.

Það kom skýrt fram að til þess að geta stílað inn á þetta þá á ákveðnum stöðum þarf aukna vetrarþjónustu á vegum. (M8)

Við og sveitarfélögin erum að berjast fyrir og nýta að núna erum við komin með ferðamannaleið og getum sýnt fram á að við þurfum betri mokstur. (M7)

Nokkrir viðmælendur töluðu um að á ákveðnum leiðum væri takmörkuð vetrarþjónusta hindrun fyrir því að halda tilteknum áfangastöðum ferðamanna og ferðamannaleiðum opnum, einkum á Vestfjörðum og á Norðurlandi. Enginn vildi stefna ferðamönnum í hættu.

Það þarf ekki að vera opið allt árið, alls ekki. Það er oft mikill snjór yfir háveturinn og vegir hættulegir að keyra og við viljum alls ekki senda fólk í einhverja hættu. En samt halda vegunum þannig að það væri hægt að keyra þá allavega 8-9 mánuði á ári og bara upp á umferðaröryggi. Við viljum líka að það séu ekki allir bara að keyra Hringveginn, það er heldur ekkert gott að halda bara honum opnum og góðum. Við viljum að fólk dreifist aðeins betur og sjái meira og geri meira, það er gott fyrir alla. (M5)

Nokkrir sögðust hafa átt í árangurslitlu samtali við Vegagerðina um möguleika á aukinni vetrarþjónustu á tilteknum leiðum vegna aukinnar vetrarumferðar ferðamanna. Einn þeirra varaði við því að núverandi staða væri hættuleg:

Að mínu viti þá er þetta hættuleg staða vegna þess að í óbreyttri stöðu erum við að skapa hættu fyrir ferðamenn. Við ráðum ekkert alveg við þá. Ég get ekkert setið hér og sagt að ég sé búin að láta alla ferðamenn vita að þeir megi ekki keyra á svona vegi á eigin bíl í nóvember. Það er alveg sama hvað ég markaðsset það mikið, það eru alltaf einhverjir sem fara bara. Svo skapar það líka hættu þegar er verið að loka, eins og þar, í nóvember. Það er kannski bara blíða, ekkert að færi á veginum og ferðamenn keyra hann, framhjá lokunarskiltum, sjá bara að þetta er ekkert mál. Sumir sjá það þannig að þeir skilja bílinn sinn eftir, kaupa sér ferð með jeppaleiðsögumanni en sjá fullt af bílum sem keyra og sjá að það er ekkert að aðstæðum. Svo næst þegar þeir koma að lokunarskilti þá hugsí þeir að þeir ætli ekkert að kaupa [ferð heldur] keyra [sjálfir] eins og hinir. Við erum að búa til hættulegar aðstæður. (M1)

Viðmælendur frá Vegagerðinni lýstu skilningi á sjónarmiðum ferðapjónustunnar og voru sammála um að aðgerða væri þörf. Tveir viðmælendur Vegagerðarinnar tóku dæmi um snjómokstur á Dettifossvegi sem er á svokallaðri G-reglu sem þýðir að vegurinn er mokaður tvisvar sinnum í viku á vorin og á haustin en ekkert þar á milli.

Besta dæmið um hvað ekki hefur verið gert er Dettifossvegur. [...] Mér finnst alls ekki vera neitt ógurlegt við það að ferðapjónustan biðji um aukna þjónustu á Dettifossvegi, mér finnst það eðlilegt. Þarna er kominn nýr, breiður og finn vegur og þarna er þessi staður. Þessi vinnuregla sem er á honum, miðað við þá tíma sem við lifum á núna, er ekki verjandi. Ástæðan fyrir því að þetta er svona er bara þessi mínus og það eru bara ekki peningar til. (V2)

Við höfum ekki fengið mokstursheimildir til þess að þjónusta Dettifossveg. Þetta er pólitískt ákvarðað og við erum með ákveðnar reglur um ákveðna umferð. En ef vegurinn nær ekki þessari umferð þá er það G-reglan eða helmingamokstur. Ef við gerum tillögur að breyttum reglum þá þarf ráðuneytið að samþykkja og þá þurfum við aukið fjármagn. (V1)

Allir viðmælendur Vegagerðarinnar undirstrikuðu að lítið svigrúm er fyrir breytingar meðan halli væri á rekstri vetrarþjónustunnar:

Vegagerðin hefur verið að nefna þetta og sett fram hugmyndir af því að það hefur verið bent á og þrýst á að þurfi að auka þjónustu hér og þar út af ferðamennskunni. Í grófum dráttum er vetrarþjónustan í fjárveitingum um 3,8 milljarðar á ári en hún kostar 4,8. [...], þannig að við erum alltaf í mínus. Það er mjög erfitt. Vegagerðin hefur tekið þá stefnu að gera ekki tillögur um nýja þjónustu á meðan það er alltaf mínus á þjónustunni því það er bara ekki hægt. (V2)

Við erum með langa lista núna tilbúna um breytingatillögur á vetrarþjónustuleiðum, [...] endurskoðun á reglum þar sem er orðin meiri þörf vegna aukinnar umferðar, en Vegagerðin sendir það ekki frá sér til ráðuneytisins á meðan þetta ástand er í peningamálum. (V3)

Í viðtölum við starfsfólk Vegagerðarinnar kom fram að endurskoðun á vetrarþjónustu stæði yfir fyrir innviðaráðuneytið og var vonast til þess að sú vinna myndi draga enn betur fram þarfir ferðþjónustunnar.

3.2.3 Skilti, merkingar og upplýsingagjöf

Eins og fram kom í kafla 3.1 um þróun ferðamannaleiðanna óskuðu markaðsstofurnar eftir því við Vegagerðina að ferðamannaleiðir yrðu merktar með brúnum skiltum. Norðurstrandarleið hafði fengið undanþágu frá reglugerð vegna uppsetningu skilta við misjafnar undirtektir. Sumir viðmælendur töluðu um að áður fyrr hefði verið einfaldara að fá uppsett skilti sem vísuðu til tiltekinnar þjónustu hjá ferðþjónustufyrirtækjum.

Áður var 1 kannski af hverjum 10 bæjum að veita þjónustu og núna eru örugglega 9 af 10 bæjum með einhverskonar þjónustu. Það er ekki hægt að merkja þá með sama hætti og áður. Ef við gerðum það þá yrði vegakerfið bara eins og jólatré. (V1)

Umdeilt var hvort þjónustuskilti væru nauðsynleg:

Núna er kannski minna mikilvægt en það var fyrir 20 árum að sjá skilti um kaffistað eða gististað. Þetta er allt forunnið hjá vegfarendum, held ég. (V2)

Þegar einstök fyrirtæki vilja merkja sig þá tala þau kannski við mig fyrst eða Vegagerðina eða sveitarfélagið og langar að gera alls konar. Þá útskýrum við í rólegheitum að það er ekki hægt að gera alls konar, bæði öryggisins vegna og reglunnar eru svona. Flestir sætta sig við það. [...] Mér finnst þessi umræða hafa minnkað í seinni tíð vegna þess að fólk er farið að treysta á tækin sín. Það er ekki verið að horfa á skiltin svona mikið. (S2)

Þegar [eigandi ferðþjónustufyrirtækis í dreifbýli] segir einhverjum hvernig hann á að komast til hans: „Þú finnur veg númer þetta, beygir þar, síðan þarftu að leita að nafninu mínu. Ég má ekki setja skilti við veginn, þannig að ég þarf að setja stórt skilti fyrir utan vegumráðasvæði Vegagerðarinnar sem vísar þér þá að beygja.“ Svo erum við að láta fólk keyra og það keyrir hringi og út um allt og á vitlausu staði. Er það öryggi? Þetta er það sem ferðamenn eru að eiga við. (M2)

Nokkrir af þeim viðmælendum, sem tengdust markaðsstofum og sveitarfélögum, töluðu um að ýmis vandamál væru annars vegar við að merkja og hins vegar að skilgreina ferðamannastaði. Starfsfólk Vegagerðarinnar kannaðist vel við áhuga sveitarfélaga, stofnana og annarra hagaðila á því að nýta áningarstaði í umsjá stofnunarinnar til að koma upplýsingum á framfæri. Hins vegar var ljóst á orðræðunni að fín lína liggur milli fræðslu og auglýsinga:

Þarna togast tvö sjónarmið á og þarna er okkar hlutverk að [...] vera á bremsunni í þessu. [...] Markaðsstofurnar og sveitafélögin vilja oft hampa því sem er á sínum stað og stundum með svolítið miklum auglýsingakeim. En okkar skoðun er sú að þetta eigi að vera meiri upplýsingar heldur en auglýsingar. Þetta er fræðsla. Það verður bara annar bragur heldur en að hafa flennistórt og rautt til að vekja athygli. (V1)

Maður veit alveg hvað Vegagerðin segir. Þau vilja sem fæst skilti á vegum og ég er alveg sammála því. Við eigum ekki að fylla alla okkar vegi af auglýsingaskiltum eða einhverju slíku. (M2)

Vegagerðin hefur sett upp upplýsingaskilti og/eða merkingar við áningar -og ferðamannastaði víða um land. Í gæðahandbók Vegagerðarinnar segir að stofnunin bjóði ferðafólk velkomið til að staldra við og njóta umhverfisins á áningarstöðunum. Þar segir einnig að víða sé: „fróðleikur á skiltum um sögu eða hindurvitni í nánasta umhverfi auk þjónustu- og leiðbeiningaupplýsinga“ (Vegagerðin, 2016). Sumir viðmælendur í ferðapjónustu voru á því að Vegagerðin beri ábyrgð á því hvað sé kynnt, hvað ekki og hvernig vísað er á tiltekna staði vítt og breitt um landið. Kvartað var yfir því að upplýsingar væru að úreldast, uppfærslur hafi gengið of hægt og gátu ferðapjónustuaðilar lítið að gert:

Skiltin á áningarstöðum Vegagerðarinnar eru öll eins. Svo voru engir peningar hjá Vegagerðinni til að uppfæra það. Maður var að benda á að þetta skilti sé bara bull og þeir sögðu bara: „Já já“. Þannig að ég sagði: „Ég skal bara setja nýtt skilti þarna, má ég það?“ Þá sögðu þeir: „Nei!“, því það eru reglur um þetta. (M2)

Ég var svolítið óþolinmóð varðandi uppfærslu á þessum skiltum, mér fannst það ganga seint. Ég var [...] að spyrja hvenær kemur þetta og er þetta í alvöru að koma. Það voru kannski einhverjar villur eða miklar breytingar. Það var kannski svarað að það yrði gert landsátak á næsta ári og svo kom næsta ár og því seinkaði. (S2)

Starfsfólk Vegagerðarinnar tók undir að skiltunum hefði ekki verið haldið við en í einhverjum tilfellum hafi Vegagerðin brugðist við með því að breyta þeim:

Upplýsingakortin eru flest orðin lúin að mínu mati. Þótt maður sjái kannski ennþá bæina á þeim þá eru komin mörg ný ferðapjónustufyrirtæki inn á svæði þessara upplýsingatafna og menn ekki komið inn upplýsingunum og hafa ekki verið að sinna þessu nógu vel. (V3)

Það varð á endanum ekki hægt að viðhalda þjónustuskiltunum á þeim stöðum því eftir eitt sumar voru kannski 40 staðir búnir að bætast við sem þyrfti að bæta inn á skiltin. Þannig þeim skiltum var breytt í ljósmyndaskilti um fallega staði á viðkomandi svæði sem er vinsælt meðal ferðamanna og aukin umferð á þessa staði. (V1)

Fulltrúi markaðsstofu nefndi nokkur dæmi um staði við vegakerfið sem hafi verið fjarlægðir úr kynningar- og fræðslufni markaðsstofunnar um landshlutann vegna ágangs og skorts á innviðum til að taka við fjölda ferðafólks. Skilti Vegagerðarinnar standi þó enn og vísi ferðafólki áfram á staðina:

Og maður spyr sig, hver ber þá ábyrgðina? Ef Vegagerðin setur upp skilti þarna ætla þeir þá að bera ábyrgð á því að þarna sé áhugaverður staður og sé hægt að vísa þangað fólki? Við viljum ekki vísa fólki á staði nema við vitum að þeir geti tekið á móti. (M6)

Nokkrir viðmælendur voru gagnrýnir á skort á samráði og óskuðu eftir því að Vegagerðin gangi í takt við markaðsstofur landshlutanna um hvað gerist á hverju svæði:

Auðvitað ætti þetta að vera í beinu samtali við ferðaþjónustuna á svæðinu. Ef við erum að reyna að segja frá hvað er á svæðinu og áningarstaðurinn á að dreifa ferðamönnum um svæðið og segja frá, þá verðurðu að vinna það með fólkinu sem er að markaðssetja og vinna í því þar.“ (M2)

Ég er búin að rífast mikið fyrir því að ég vil að Vegagerðin vandi sig betur við upplýsingagjöf. (M6)

3.2.4 Upplifun á samtalinu

Eins og sjá má hefur samtalið um vegamál og ferðaþjónustu ekki verið einfalt og ekki alltaf leitt til þess að mál þokist áfram. Sumir viðmælendur í ferðaþjónustu sögðust hafa lent í því að vera sendir með erindi sín fram og tilbaka milli höfuðstöðva Vegagerðarinnar og svæðismiðstöðva landshluta og lýstu uppgjöf í samtali við Vegagerðina. Einn fulltrúi markaðsstofanna sagði meðal annars:

Við erum bara stopp. Við náum bara engum árangri í vegamálum núna. Það er tilfinningin. Okkar niðurstaða núna er sú að okkar aðferðir virki ekki, það sé ekki hlustað á okkur. (M1)

Sumir viðmælenda, bæði úr röðum sveitarfélaga sem og úr ferðaþjónustunni, höfðu fundið fyrir skilningsleysi af hálfu Vegagerðarinnar gagnvart því sem viðkomandi töldu brýnar úrlausnir í samgöngumálum. Bent var á að mikil orka geti farið í samtalið án þess að málin hnikist framá við.

Það að fá ekki að vita veitir óöryggis tilfinningu sem skapar reiði og pirring. Það er líka svolítið það hjá Vegagerðinni, þeir verða oft pirraðir gagnvart ferðaþjónustunni. Og það er alltaf bara allt að böggja þá af því þeir skilja ekki nógu vel þörfina sjálfir og tilganginn. Eins og bara hver tilgangurinn er með áningarstað? Það er ekki bara að merkja í kladdann að hafa sett borð einhvers staðar á bakvið stein. (M6)

Mér finnst þeir alveg hafa skilning en kannski áhugann ekki. Stundum finnst mér eins og maður sé að tala við box og það fer mikið inn í boxið og svo veit ég ekki alveg hvað gerist en svo kannski kemur út einhver sem segir: „já gerum þetta!“. [...] Það kemur þínu skilningsleysi inn og heyrnin mætti vera betri. [...] Mér finnst samskiptin milli okkar sem aðilans sem vill fá þjónustuna og þjónustuaðilans stundum dálítið stirð og erfitt að fá upplýsingar um hvort og hvenær er hægt að fara í málið. (S1)

Fulltrúar Vegagerðarinnar höfðu skilning á því að það væri snúið að hnika málum fram í núverandi kerfi. Þeir töldu að vinnuferlar Vegagerðarinnar væru skýrir en skortur á fjárheimildum væri tilfinnanlegur miðað við verkefni sem biðu umfram þau sem eru á áætlunum:

Við erum með skýrar reglur sem eru á vefnum og við vinnum eftir þessum reglum þannig það getur hver og einn séð á vefnum hvað við erum að gera og ef við eigum að gera eitthvað meira þá þurfum við auknar fjárheimildir. (V1)

Þetta vissu allir viðmælendur rannsóknarinnar:

Þegar við erum að tala um samgöngumál þá er þetta miklu meira en Vegagerðin. Vegagerðin segir eins og satt er að þeir ráða ekki fjármagninu. (M1)

Samstarf var ekki vandamálið við Vegagerðina eða annað, þetta snérist allt bara um mannafla og fjármagn. (S2)

Það er ofsalega mikið barið á þeim það er alveg sama hvaða fund þú situr, alveg sama hvort verið er að tala um byggðamál, skólamál, landbúnaðarmál, ferðamál eða útgerð, það er alltaf Vegagerðin. Það vantar betri vegi, það er lélegur snjósmokstur“ þannig ég skil alveg Vegagerðina að þeir eru bara: „Oh, shit!“ (M6)

Ítrekað var bent á að Vegagerðina skorti fjármagn og að gildandi vinnulag stofnunarinnar og regluverk hafi ekki dugað til að takast á við breytingarnar. Þetta höfðu bæði fulltrúar sveitarfélaga og ferðaþjónustunnar fundið í samtölum sínum við Vegagerðina sem höfðu endað án niðurstöðu. Þrátt fyrir að skilningur sé til staðar á ákveðnum vanmætti Vegagerðarinnar að þjónusta þessa ört vaxandi atvinnugrein sem ferðaþjónustan er þá var bent á að uppgjöf væri ekki boði, ekki síst þar sem stefna hins opinbera í ferðaþjónustu sé að allir landshlutar njóti ávinnings ferðaþjónustunnar.

Þetta er ekkert auðvelt fyrir Vegagerðina. Við erum með risaland, það eru miklar öfgar í veðri. En þá má Vegagerðin ekki sýna uppgjöf og segja að þau geti þetta ekki, þetta sé of mikið og þau skuldi 900 milljónir. (M2)

Bent var á að Vegagerðina skorti svigrúm til að bregðast við breyttum veruleika sem fylgdi aukinni ferðaþjónustu og breytingar gerist of hægt.

3.3 Hugmyndir hagaðila um breytingar

Viðmælendur rannsóknarinnar voru sammála um að þörf væri á sameiginlegri nálgun til að efla ferðaþjónustu á Íslandi og skilning á þörfum atvinnugreinarinnar og áskorunum sem henni fylgja í dreifðum byggðum hvað varðar samgönguinnviði hvers konar. Fulltrúum frá Vegagerðinni, sveitarfélögum og markaðsstofum landshlutanna þótti Vegagerðinni ekki hafa tekist að vera nógu virkur þátttakandi í samtali hagaðila og hafi mögulega verið of varfærin í ákvörðunum er varða samgöngumál í samhengi ferðaþjónustunnar. Þrátt fyrir skýra stefnumörkun stjórnvalda í ferða- og samgöngumálum var ekki talið að hlutverk Vegagerðarinnar í samhengi ferðaþjónustu væri nægilega skýrt skilgreint og stofnunin hefði of lítið rými til kerfisbreytinga og til að aðlaga verkferla betur að þörfum ferðaþjónustunnar.

Vandamálið liggur í peningum. Og pólitík. Það er svolítið lýsandi fyrir vegamál á Íslandi. Við erum með gamalt, þungt kerfi, þunga stofnun. Það er ekki hægt að labba bara inn og breyta öllu og byrja upp á nýtt. Ég hef alveg skilning á því að þetta sé erfitt en það er bara mitt hlutverk að benda stöðugt á það. Vonandi verður

einn biti tekinn í einu og hlutirnir lagaðir. Draumastaðan væri ef það væri verið að búa þetta kerfi til núna þá yrði það líklega gert allt öðruvísi og ferlarnir yrðu skýrari. (M1)

Viðmælendur lögðu áherslu á nauðsyn þess að Vegagerðin geti viðurkennt mikilvægi ferðaþjónustunnar og að fjármagni verði ráðstafað til aðgerða sem styðja við uppbyggingu hennar og sjálfbærni. Ferðaþjónustan sé flókin atvinnugrein þar sem margir koma að og lýstu fulltrúar ferðaþjónustunnar og sveitarfélaga áhyggjum yfir því að Vegagerðin hefði ekki tekið ferðaþjónustuna nógu alvarlega sem atvinnugrein þrátt fyrir að vera ein mikilvægasta grunnstoð íslensks atvinnulífs:

Ferðaþjónustan er mjög ung atvinnugrein og er ekki komin með þroska og infrastrúkturinn þeirra er ekki nógu góður til þess að fara í samtal. (V3)

Ég held að hluta til að [Vegagerðin] viti að við [markaðsstofurnar] höfum ekkert umboð um þetta. Það breyttist með samningnum um áfangastaðastofur og ætti að vera meira vægi en það á eftir að raungerast. Svo eru þetta líka bara peningar. [...] En það er bara búið að segja: „Vinsamlegast, hættið þið að öskra. Við tölum við ykkur eftir X mörg ár, þegar það er búið að leysa hinn vandann“. (M1)

Það verður að ræða af hverju ferðaþjónustan [...] hefur ekki ennþá þá stöðu að geta rætt við Vegagerðina um mál, hvort sem það eru brún skilti eða annað, þá séu viðbrögð Vegagerðarinnar alltaf: „Nei, nei við erum ekkert í brúnum skiltum. Við erum búin að ákveða að við ætlum ekkert í brún skilti“. Það er verið að vinna með fyrirmyndir t.d. erlendis frá og svo sérðu að eitt element er tekið út og það stendur þér ekki til boða. Þetta hefur heilmikið með aðgengi og öryggi að gera, hvort ferðamenn eru að lesa á samskonar skilti og það þekkir, engin skilti eða eitthvað heimatilbúið. Ef Vegagerðin vill bara vera kölluð inn þegar það á að fara að malbika þá er það ekki gott. (S3)

Það sem okkur skortir er fjármagn þannig að við höfum ennþá fyrirkomulag sem miðar við mjólkurbílinn. Við erum ekki að þjónusta upp að öllum bæjum, höfum aldrei gert og ég sé ekki fyrir mér að það verði. En það er meiri þörf á að vera með þjónustu allavega 5 daga vikunnar inn að sveitunum og tengja við bæina. Við höfum lagt drög að þessu þegar við erum að setja saman óskir varðandi fjármálaáætlun. (V1)

Flestir óskuðu eftir áherslubreytingum hjá Vegagerðinni svo stofnunin geti tekið hlutverki sínu sem hagaðili í ferðaþjónustu fastari tókum og verið í virkara samstarfi við aðra hagaðila áður en það verður of seint. Bent var á að kostnaður við að viðurkenna þarfir ferðaþjónustunnar m.t.t. vegamála og samgangna sé hamlandi þáttur. Margir viðmælendur, þ.m.t. starfsfólk Vegagerðarinnar, bentu á nauðsyn þess að Vegagerðin fengi aukið fjármagn til að sinna verkefnum betur:

Ef við erum að horfa á það að við verðum með yfir 2 milljónir ferðamanna í ár og jafnvel verið að tala um að ef það heldur áfram þessi vöxtur þá verður 4 milljónir 2030 að þá verður Vegagerðin að þekkja eðli ferðaþjónustu. Hún verður að geta skilið hvað þarf til þess að stýra ferðamönnum eftir þjóðvegakerfinu. (M6)

Ef þú ert að reyna að búa til ferðamannaleið og eitthvað í kringum það þá þarf Vegagerðin að vera opin fyrir þessu. Við erum ekki lengur að koma heimafólki frá A til B, þetta er orðið svo miklu meira. (M7)

Ég held að það sé ekki möguleiki fyrir okkur að sleppa Vegagerðinni alveg í samtalinu. Þetta verður alltaf meira og meira og það er ekki hægt að líta framhjá þeirra hlutverki. (S3)

Vegagerðin er risastór hagaðili fyrir ferðapjónustuna. Ég held að þeir viti að þeir séu það en vilja ekki viðurkenna það af því að það er rándýrt fyrir þá. Vegagerðin hefur verið að vinna á skipulagi sem byggir á öðrum atvinnugreinum, landbúnaði og sjávarútvegi. Forgangsröðun í opnun vega t.d. að vetri sinnir kúabúum en ekki ferðapjónustubúum. Með því að breyta þessu þá er verið að bæta við þjónustu sem þarf að veita og það kostar. (M1)

Kröfur ferðapjónustunnar eru ekki ósanngjarnar. Það sem er ósanngjarnt er hvað ríkisvaldið leggur litla peninga til að bæta öryggi veganna og byggja upp vegi sem nýtist bæði fólkinu í landinu og ferðapjónustunni. [...] Það er verið að plástra en ekki laga þá veikleika sem eru komnir í vegakerfið. Það gengur allt of hægt að halda uppi sæmilega góðu vegakerfi. (V3)

Kallað var eftir áherslubreytingum sem stuðlaði að árangursríkara samtali og öflugri samvinnu milli sveitarfélaga, ferðapjónustunnar og Vegagerðarinnar. Fulltrúar sveitarfélaga og ferðapjónustunnar kölluðu einnig eftir auknum skilningi innan Vegagerðarinnar á eðli og þörfum ferðapjónustunnar. Óskað var eftir því að hagaðilar gætu lagt saman krafta sína og gert samstarfinu hærra undir höfði í von um að þoka samtalinu fram á við.

Við getum ekki alltaf verið að berjast á móti. Það er ekki hagkvæmt að það sé alltaf þras á milli ferðapjónustunnar og Vegagerðarinnar eða sveitafélagsins og Vegagerðarinnar. Það gerir engum gagn. (S1)

Það getur vel verið að það þurfi einhverja smá hugarfarsbreytingu hjá Vegagerðinni. (V2)

Ég held þeir viti bara ekki hvað þeir eiga að gera við hana [ferðapjónustuna]. [...] Það vantar innan Vegagerðarinnar að þeir finni taktinn. Hver ætlar að sjá um þessi og þessi vandamál? Hver innan Vegagerðarinnar ætlar að sjá um áfangastaðasviðið? Það vantar að þeir fari í þessa skipulagsvinnu, að það sé einhver sem sér um þetta og svo einhver annar sem sér um þetta. Þannig að þeir viti betur hvað þarf að gera. (M6)

Þegar Vegagerðin tekur ferðapjónustuna inn hjá sér þá þarf hún að vera svolítið framsýn með það hvert er verið að ferðast, hvar eru seglar og hvað hefur breyst yfir veturinn. (M1)

Núna finnst mér kominn tími til að skilgreina þetta samtal upp á nýtt og hvernig Vegagerðin svarar og tekur þátt í samtali við ferðapjónustu yfirhöfuð. (S3)

Ekki þótti ljóst hver/hverjir innan Vegagerðarinnar ættu að sjá um málefni ferðapjónustunnar. Margir viðmælendur voru sammála um að þörf væri á stefnubreytingum og skilvirkari verkferlum innanhúss hjá Vegagerðinni sem miðuðu að því að efla traust í samtalinu og finna því árangursríkari farveg.

Það er enginn farvegur milli okkar og innan Vegagerðarinnar um samtali við ferðaþjónustuna. [...] Af því að það er ekki formlegur vettvangur í samtalinu þá getur það búið til flækjur fyrir ferðaþjónustuna. (M1)

Ég held að það væri gott fyrir Vegagerðina að setja sér stimpil og segja: „Eitt af atriðunum okkar er að annast ferðaþjónustu“. Ég held að það myndi einfalda margt. En fyrsta skrefið væri að ná umræðu milli þessara lykilaðila, að það sé eitthvað platform“. (M2)

Ferðaþjónustan er bara svolítið flókið fag og þú þarft að hafa skilning á því út á hvað þetta gengur. Stýring ferðaþjónustu er bara eitthvað sem við þurfum mjög mikið á að halda núna. Mér þætti ekkert óeðlilegt að það væri deild innan Vegagerðarinnar sem væri ferðaþjónustusvið þar sem þeir væru að skoða til dæmis hvernig við ætlum að bregðast við þessari auknu umferð, hvernig ætlum við að bregðast við þegar fólk stoppar út í kanti og svo framvegis. (M6)

Það er spurning hvort þeir [Vegagerðin] ættu möguleika á einhverri one-stop-shop gagnvart ferðaþjónustunni af því að þetta eru svo margir fletir. Einhvern sem tekur þetta saman og þau finni að það sé eitthvað eyra þarna. (S3)

Þörfin fyrir að finna samtalinu farveg og til að koma til móts við ákall um meiri samhæfingu var áberandi. Ein möguleg lausn væri að koma á fót samráðsvettvangi til að ræða um ferðaþjónustu og samgöngumál á breiðum grunni.

Auðvitað þyrfti að vera einhver samráðsgátt milli ferðaþjónustunnar, sveitarfélaga og ríkisins um það hvernig við ætlum að tækla þetta viðhald og þessa uppbyggingu sem þarf að fara í. (V3)

Nokkrir viðmælendur nefndu að samráðsvettvangurinn Gullna hringborðið gæti verið álitleg fyrirmynd að slíku samráði. Gullna hringborðið er nýlegur samráðsvettvangur um þróun ferðaþjónustu sem tengist Gullna hringnum. Grunnhugmynd samráðsins varð til í tengslum við tillögur í verkefninu *Álagsstýring á ferðamannastöðum* sem var á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins (VSÓ Ráðgjöf, 2021). Tillagan fólst í samráðsvettvangi að frumkvæði ferðamálayfirvalda, sveitarfélaga, áfangastaðastofa eða ákveðinna svæða til skoðanaskipta og umræðu um uppbyggingu og álagsstýringu í ferðaþjónustu. Að hringborðinu gætu komið t.d. áfangastaðastofur, sveitarfélög, fyrirtæki og rekstraraðilar, þjódgarðar, Vegagerðin og aðrar ríkisstofnanir, íbúar og landeigendur (VSÓ Ráðgjöf, 2021). Gullna hringborðið kom fyrst saman í nóvember 2022 og hefur átt nokkra fundi síðan. Viðmælendur báru þessum samstarfsvettvangi vel söguna.

Þetta er samstarfsvettvangur allra sem koma að Gullna hringnum í stjórnslunni og ferðaþjónustunni. [...] Hugmyndin með hringborðinu er að allir séu velkomnir í samstarfið. [...] Það er verið að tala um mikilvægi þess að samtalið færi fram í héraði á forsendum heimamanna, ekki síst þegar var verið að velta fyrir sér þessum aðgangsstýringarmálum [...] það er engin ein aðferð sem hentar á hverjum stað, aðstæður eru svo mismunandi. Við þurfum á öllum að halda í samtali. (S2)

Parna eru helstu aðilar sem koma að. Lögregla og hjálparveitir, þjóðgarðurinn og sveitarfélögin öll þar sem menn eru að fara yfir málin og helstu áskoranir. Fólk að bera saman bækur sínar. Það er nokkuð öflugur vettvangur. (V4)

Viðmælendur frá Vegagerðinni sögðust ekki vera á móti breytingum en bent var á að ekki lægi í augum uppi hver ætti að taka heildarsamtalið um samgöngumál fyrir hönd ferðaþjónustunnar.

Samtalið í heildina þarf að vera skipulag á landsvísu. Svo eru það sveitarfélögin sem ráða skipulaginu. [...] En það vantar þennan infrastruktur í ferðaþjónustuna til að fara áfram á eigin forsendum og með eigin þekkingu. Bændasamtökin voru með risastóra skrifstofu og marga menn og ráðuneytismenn í vinnu. Ferðaþjónustan er með margar litlar skrifstofur sem er meira að einblína á að fá fólk til landsins. [...] Það er kannski frekar að þau stofnuðu eitthvað batterí hjá sér sem væri sérfræðingur í umferðaröryggismálum og gæti þá hrakið vitleysuna úr okkur. Það hefur ferðaþjónustan ekki ennþá því þeir eru meira að draga til sín sín farþega heldur en að vera að byggja upp innra starf og eiga öflugan þrýstihóp. (V3)

Að mati Vegagerðarinnar yrði samtal um skipulag á landsvísu að vera á grundvelli stjórnvaldsákvörðunar.

Þið þurfið að tala við Alþingi og síðan taka samtalið við okkur. (V1)

Ef ráðherra kemur og segir að nú eigið þið að ræða saman og komast að niðurstöðu um hvernig á að gera hlutina þá verður samtalið öðruvísi. [...] Ráðuneytið þyrfti að stofna vinnuhóp og fá réttu aðilana saman til þess að gott samstarf geti orðið að veruleika. (V3)

Tekið var undir þau sjónarmið að samtalið gæti ekki borið árangur nema til kæmi aukinn skilningur og stuðningur hjá stjórnvöldum gagnvart brýnni aðkomu Vegagerðarinnar að uppbyggingu ferðaþjónustu á grundvelli sjálfbærni:

Þetta er bara pólitísk ákvörðun af því að þetta snýst allt um peninga. Þá þarf pólitíkin að skilja ferðaþjónustuna. Ekki bara horfa á hana eitthvað sem vex stjórnlaust, heldur að skilja að við getum haft stjórn á henni. [...] Það er alveg upp í ráðherra eða hreinlega ríkistjórnarinnar að viðurkenna ferðaþjónustuna sem tekjuskapandi atvinnugrein sem við þurfum að byggja upp með núverandi fjármagni sem hún er að búa til. Ég held að við séum að byrja þar til að breyta þessu. Á toppnum. (M1)

4 UMRÆÐUR OG LOKAORÐ

Þessi rannsókn fjallar um vöruþróun í tengslum við skilgreindar ferðamannaleiðir og áfangastaðapróun henni tengdri. Sérstök áhersla var lögð á að kortleggja aðkomu Vegagerðarinnar í þessu samhengi þar sem kjarninn í vöruþróun þessara ferðamannaleiða er vegakerfið sjálft, oft utan helstu alfaraleiða. Rannsóknin byggði á viðtölum við 14 einstaklinga sem starfa hjá Vegagerðinni, hjá markaðsstofum landshlutanna og sveitarfélögum/samtökum sveitarfélaga og hafa innsýn í samband Vegagerðarinnar og ferðaþjónustu. Í þessum lokakafla eru helstu niðurstöður rannsóknarinnar dregnar saman.

Samgöngukerfið er lífæð ferðaþjónustunnar. Í framtíðarsýn stjórnvalda í ferðaþjónustu til 2030 segir að allir landshlutar eigi að njóta ávinnings af ferðaþjónustu, að ferðamenn geti ferðast um allt land og að ferðaþjónusta eigi að byggja á góðum samgöngum (Stjórnarráð Íslands, e.d.). Þessar áherslur kallast á við áherslur gildandi samgönguáætlunar um að greiðar og skilvirkar samgöngur eigi að gegna lykilhlutverki í uppbyggingu ferðaþjónustu (þingskjal nr. 1944/2019-2020). Hafa ber í huga að umferð ferðamanna sker sig að mörgu leyti frá annarri umferð; ferðamynstur ferðamanna og kröfur þeirra til upplýsinga og þjónustu eru aðrar en annarra vegfarenda (Antonsen og Jacobsen 2014; VSÓ, 2009). Þá getur umferð ferðamanna stundum rekist á við hagkvæmnissjónarmið í samgöngumálum s.s. styttingu vegalengda og ferðatíma milli staða (Denstadli og Jacobsen, 2011; Andrea Hjálmsdóttir o.fl., 2011).

Nýting innviða og betri dreifing ferðamanna um landið kallar á vöruþróun í öllum landshlutum og ekki hvað síst í þeim landshlutum sem glíma við árstíðabundnar sveiflur í komum ferðamanna og þar sem aðgengi, fjarlægðir og samgöngur eru áskorun fyrir uppbyggingu ferðaþjónustu. Vöruþróun í ferðaþjónustu í dreifðum byggðum getur verið tæki til að efla samstarf á svæðum og efnahag (Briedenhann og Wickens, 2004; Leite o.fl., 2023). Norðurstrandarleið, Vestfjarðaleiðin og Eldfjallaleiðin eru dæmi um vöruþróunarverkefni sem byggja á neti vega sem eru fyrir hendi, tengja saman þemu og áfangastaði og ýta undir uppbyggingu þeirra. Þróun ferðamannaleiðanna rímar við áherslur hins opinbera í ferðamálum til 2030 um sjálfbæra þróun, að allir landshlutar skuli njóta ávinnings af ferðaþjónustu og að ferðamenn geti ferðast um landið allt árið um kring (Stjórnarráð Íslands, e.d.). Leiðirnar byggja á sérkennum hvers svæðis, skapa tækifæri fyrir ferðamenn til að komast út fyrir alfaraleið og hægja á ferðinni. Allar leiðirnar voru áhersluverkefni í sóknaráætlunum landshlutanna og hluti af áfangastaðaáætlunum á hverju svæði. Í öllum tilfellum tengdist leiðapróunin áherslum um sjálfbærni og heildrænni þróun ferðaþjónustu í sátt við samfélag og umhverfi. Mikil áhersla var lögð á vönduð vinnubrögð við leiðapróun og á samvinnu og

samráð ólíkra haggæðila þar með talið ferðapjónustufyrirtækja, sveitarfélaga, landeigenda og Vegagerðarinnar.

Vegagerðin, sem hefur forræði yfir samgöngukerfum landsins og sinnir vegagerð, þjónustu og viðhaldi vega, hefur mikilvægu hlutverki að gegna í vöruþróun af þessu tagi. Bætt vegaaðgengi út fyrir alfaraleið eykur líkur á verðmætasköpun fyrir ferðapjónustu og samfélög í kring. Þetta rímar við stefnu Vegagerðarinnar sem og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um greiðar, öruggar og sjálfbærar samgöngur (Vegagerðin, 2019; Heimsmarkmiðin um sjálfbæra þróun, e.d.). Viðmælendur rannsóknarinnar voru á einu máli um það að Vegagerðin ætti að vera einn af lykilaðilum til samráðs og samvinnu um málefni ferðapjónustunnar bæði á landsvísu og á einstaka svæðum og ætti stofnunin að vera skýrt skilgreind sem haggæðili í ferðapjónustu. Samhæfing uppbyggingar innviða og þróunar áfanga- og áningarstaða innan landshlutanna er veigamikil í vinnu markaðsstofanna ásamt samvinnu við mismunandi haggæðila s.s. fyrirtæki, sveitarfélög og opinberar stofnanir. Að mati viðmælenda eru fjölmörg verkefni sem snúa að áherslum áfangastaðaáætlana, uppbyggingu innviða, nýframkvæmdum og viðhaldi, þjónustu og upplýsingagjöf, sem ekki er hægt að leysa án aðkomu Vegagerðarinnar. Aðstandendur ferðamannaleiðanna og fulltrúar sveitarfélaga kváðust hafa bundið vonir við að vöruþróunarverkefni í ferðapjónustu, á borð við ferðamannaleiðirnar, gætu stuðlað að betra samtali um aukna vegapjónustu í landshlutunum en það hafi til þessa ekki gengið eftir. Að mati margra viðmælenda samræmist forgangsroðun Vegagerðarinnar ekki þörfum og sjónarmiðum ferðapjónustunnar og hafi málum, sem fulltrúar ferðapjónustunnar og sveitarfélaga hafa borið fram í samgöngumálum, oftast en ekki lokið með neitun frá Vegagerðinni. Fulltrúar ferðapjónustunnar og sveitarfélaga kölluðu skýrt eftir auknum skilningi gagnvart þörf á úrlausnum í samgöngumálum fyrir ferðapjónustuna. Þetta ákall kom einnig fram í vinnu við fyrstu drög að aðgerðum í aðgerðaáætlun ferðamálafestefnu 2030 þar sem óskað var eftir því að tillit sé tekið til áfangastaðaáætlana við gerð samgönguáætlunar svo vægi ferðapjónustu vegna viðhalds og þjónustu vega sé tryggt (Menningar- og viðskiptaráðuneyti, 2023). Í þessari rannsókn sem hér um ræðir var ítrekað kallað eftir auknum skilningi hjá Vegagerðinni á eðli og þörfum ferðapjónustunnar.

Niðurstöður rannsóknarinnar sýna glögglega að Vegagerðinni er sniðinn þröngur stakkur til að bregðast við þeim áskorunum sem ferðapjónustunni hafa fylgt og til að fylgja samtali haggæðila eftir með nauðsynlegum aðgerðum til að styðja við uppbyggingu hennar og sjálfbærni. Ítrekað var bent á að Vegagerðina skorti fjárheimildir til aðgerða og að gildandi verklag stofnunarinnar og regluverk hafi ekki dugað til að takast á við þær breytingar sem ferðapjónustunni hafa fylgt. Gagnrýnt er að hlutverk Vegagerðarinnar í samhengi ferðapjónustu sé ekki nægilega skýrt og

að stofnunin hafi of lítið rými til kerfisbreytinga og til að aðlaga verkferla betur að þörfum ferðaþjónustu. Fyrir vikið væri erfitt fyrir alla aðila að starfa að þeim sjálfbærismarkmiðum sem stjórnvöld hafa sett í ferðaþjónustu og samgöngumálum. Eining var um að þörf væri á sameiginlegri nálgun til að efla skilning á þörfum og áskorunum atvinnugreinarinnar. Viðmælendur bentu á að Vegagerðin þurfi aukið svigrúm til þess að taka hlutverk sitt sem hagaðili í ferðaþjónustu fastari tókum.

Að mati þátttakenda rannsóknarinnar stendur skortur á formlegum farvegi fyrir samtal hagaðila um ferðaþjónustu og samgöngumál ferðaþjónustunni fyrir þrifum. Skýrt ákall var um að koma á fót samráðsvettvangi til að ræða um ferðaþjónustu og samgöngumál á breiðum grunni. Nefnt var að Gullna hringborðið, samráðsvettvangur um málefni Gullna hringsins, gæti verið ein fyrirmynd að slíkum samráðsvettvangi.

Ekki þótti liggja í augum uppi hver ætti að taka heildarsamtalið um samgöngumál fyrir hönd ferðaþjónustunnar. Samtalið um skipulag á landsvísu þurfi að fara fram á grundvelli stjórnvaldsákvörðunar og hafa pólitískan stuðning til að Vegagerðin geti tekið öflugan þátt í uppbyggingu ferðaþjónustunnar á grundvelli sjálfbærni.

Fáar rannsóknir hafa verið gerðar á framkvæmd og skipulagningu ferðamannaleiða sem vöruþróunarverkefna og á hlutverki veghaldara í þeirri vinnu (Antonsen og Jacobsen, 2014). Þessi rannsókn er innlegg í þá umræðu. Frekari rannsókna er þörf s.s. um upplifun og reynslu ferðamanna á ferðamannaleiðunum og vegakerfinu í dreifðum byggðum.

HEIMILDIR

- Andrea Hjálmsdóttir, Edward H. Huijbens, Eyrún J. Bjarnadóttir, Grétar Þór Eypórsson, Hjalti Jóhannesson, Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, Sveinn Arnarsson, Vífill Karlsson og Þóroddur Bjarnason. (2011). *Greinargerð faghóps Háskólans á Akureyri vegna samgönguáætlunar 2011-22*. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Antonsen, H og Jacobsen, J.Kr.S. (2014). Tourism development strategy or just brown signage? Comparing road administration policies and designation procedures for official tourism routes in two Scandinavian countries. *Land Use Policy*, 36.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.09.003>.
- Anuar, M.A.K. og Marzuki, A. (2022). Critical elements in determining tourism routes: a systematic literature review. *Geographie*, 127(4). (319-340).
<https://doi.org/10.37040/geografie.2022.010>.
- Atladóttir, Ó.Ý., Aquino, J., Nikolova, M. og Falter, M. (2023). *Nordic Regenerative Tourism. NorReg 2022 – A Pilot Project*. Iceland Tourism Cluster.
<https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Menningar--og-vidskiptaraduneytid/NorReg%20final%20report%202022%20formatted.pdf>.
- Briedenhann, J. og Wickens, E. (2004). Tourism routes as a tool for the economic development of rural areas—vibrant hope or impossible dream?. *Tourism Management*, 25(1). (71-79). [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(03\)00063-3](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(03)00063-3).
- Cruz, S.P., Ribeiro de Almeida, C. Pintassiglo, P. og Raimundo, R. (2023). Sustainable drive tourism routes: A systematic literature review. *Social Sciences*, 11(11).
<https://doi.org/10.3390/socsci11110510>.
- Denstadli, J.M. og Jacobsen, J.Kr.S. (2011). The long and winding roads: Perceived quality of scenic tourism routes. *Tourism Management*, 32(4). (780-789).
<https://doi.org/10.1016/j.tourman.2010.06.014>.
- Dunne, G., Sprince, E. og Griffin, K. The Wild Atlantic Way – a tourism journey. *Irish Geography*, 53(2). <https://doi.org/10.55650/igi.2020.1417>.
- Einar Pálsson. (2023, 18. janúar). *Fyrirkomulag vetrarþjónustunnar* [Upptaka frá á morgunfundi Vegagerðarinnar um vetrarþjónustu]. Vegagerðin.
<https://livestream.com/accounts/15827392/events/10739920/videos/234630081>.

Ferðamálastofa. (e.d.). Brottfarir erlendra farþega frá Íslandi um Keflavíkurflugvöll.

<https://www.ferdamalastofa.is/is/gogn/fjoldi-ferdamanna/talningar-ferdamalastofu-i-flugstod-leifs-eirikssonar>.

Hagstofa Íslands. (2023, 15. Júní). *Hluttur ferðaþjónustu í landsframleiðslu 2022 nam 7,8%*.

<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/thjodhagsreikningar/ferdathjonustureikningar-2022/>.

Heimsmarkmiðin um sjálfbæra þróun. (e.d.). <https://www.heimsmarkmidin.is/>.

Helga Jónsdóttir. (2021). Viðtöl í eigindlegum og megingdlegum rannsóknum. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.). *Rannsóknir: Handbók í aðferðafræði* (bls. 147-170). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Innviðaráðuneytið. (2022). *Drög að reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra*.

Samráðsgátt. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3237](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3237).

Leite, H. D. L. K., Binotto, E., Padilha, A. C. M., og de Oliveira Hoeckel, P. H. (2023).

Cooperation in rural tourism routes: Evidence and insights. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 57, 84-96. <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2023.09.005>.

Lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum nr. 20/2016.

Lög um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála nr. 120/2012.

Maguire, K. og Hanrahan, J. (2015). Collaborative sustainable development in drive tourism on the Wild Atlantic Way: A community perspective. 11th Annual Tourism and Hospitality Research in Ireland Conference (THRIC) 2015. Atlantic Technological University, School of tourism LYIT.

Mannvit. (2018). *Vegvísun að ferðamannastöðum – Brún skilti*.

[https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/vegvissun_ferdamannastadir_brun_skilti/\\$file/Vegv%C3%ADsun%20a%C3%B0%20fer%C3%B0amannast%C3%B6%C3%B0um%20-%20br%C3%BA%20skilti.pdf](https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/vegvissun_ferdamannastadir_brun_skilti/$file/Vegv%C3%ADsun%20a%C3%B0%20fer%C3%B0amannast%C3%B6%C3%B0um%20-%20br%C3%BA%20skilti.pdf).

Markaðsstofa Norðurlands. (2018). *Áfangastaðaáætlun Norðurlands – Okkar áfangastaður*.

https://www.northiceland.is/static/files/DMP/dmp_skyrsla_2018_web_4utgafa.pdf.

Markaðsstofa Norðurlands. (2021). *Áfangastaðaáætlun Norðurlands – Okkar áfangastaður*.

<https://www.northiceland.is/static/files/DMP/afangastadaaaetlun-2021-2023-2023-uppfaersla.pdf>.

Markaðsstofa Suðurlands. (2023). *Áfangastaðaaætlun Suðurlands. Sjálfbært Suðurland.*

<https://www.south.is/static/files/DMP/afangastadaaaetlun-sudurlands-uppfaerd-18okt2023.pdf>.

Matthildur B. Stefánsdóttir. (2016). *Ævintýravegurinn. Tillaga að vinnuferli við áætlanagerð ferðamannavega.* Vegagerðin.

[https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/aevintyravegurinn/\\$file/%C3%86vint%C3%BDravegurinn%20tillaga%20a%C3%B0%20vinnuferli%20vi%C3%B0%20%C3%A1%C3%A6tlanager%C3%B0%20fer%C3%B0amannavega.pdf](https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/aevintyravegurinn/$file/%C3%86vint%C3%BDravegurinn%20tillaga%20a%C3%B0%20vinnuferli%20vi%C3%B0%20%C3%A1%C3%A6tlanager%C3%B0%20fer%C3%B0amannavega.pdf).

Menningar- og viðskiptaráðuneytið. (2023). *Fyrstu drög að aðgerðum í aðgerðaráætlun ferðamálastefnu 2030.* Samráðsgátt. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3591](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3591).

Samráðsgátt. (2022). Mál nr. S-124/2022. Innsendar umsagnir.

<https://island.is/samradsgatt/mal/3237>.

Sigríður Halldórsdóttir. (2021). Yfirlit yfir eigindlegar rannsóknaraðferðir. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.). *Rannsóknir: Handbók í aðferðafræði* (bls. 191-204). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Stjórnarráð Íslands. (e.d.). *Leiðandi í sjálfbærri þróun – Íslensk ferðapjónusta til 2030.* Sótt 22. Nóvember 2023 af <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?PageID=d99f362e-5adb-428f-8c1b-d06cce7d6d3c>.

Stjórnarráð Íslands. (e.d.). *Leiðandi í sjálfbærri þróun – Íslensk ferðapjónusta til 2030.* <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?PageID=d99f362e-5adb-428f-8c1b-d06cce7d6d3c>.

Vegagerðin. (2016). *Gæðahandbók Vegagerðarinnar.*

<https://www.vegagerdin.is/sthbthjon.nsf/>.

Vegagerðin. (2019). *Stefna 2020-2025.*

[https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Stefna_2020-2025/\\$file/stefna%20fyrir%20vef.pdf](https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Stefna_2020-2025/$file/stefna%20fyrir%20vef.pdf).

Vegagerðin. (e.d.). *Leiðbeiningar og staðlar vegna vetrarþjónustu.*

<https://www.vegagerdin.is/upplýsingar-og-utgafa/leidbeiningar-og-stadlar/vetrarthjonusta/leidbeinvetrarthjon/31b9bf387e7dccc4002577d80035b11b?OpenDocument>.

Vestfjarðaleiðin. (e.d.). *Verkfærakista*.

<https://www.vestfjardaleidin.is/is/fyrirtaekid/verkfaerakista>.

Vestfjarðastofa. (2018). *Áfangastaðaáætlun Vestfjarða*.

https://www.vestfiridir.is/static/files/Ferdathjonusta/Afangastadaaaetlun/afangastadaaaetlun_vestfjarda.pdf.

Vestfjarðastofa. (2023). *Áfangastaðaáætlun Vestfjarða. Uppfærð aðgerðaáætlun 2023*.

<https://www.vestfiridir.is/static/files/Ferdathjonusta/Afangastadaaaetlun/uppfaerd-adgerdaaaetlun-2023.pdf>.

Visit Iceland. (2022). *Target Group Analysis for Iceland Tourism*.

https://islandsstofa.cdn.prismic.io/islandsstofa/5c8bc5c6-2896-40dd-a94e-3d6bfd869d23_Target+Groups+Analysis+for+Iceland+Tourism+2022.pdf.

Visit North Iceland. (2019, 22. maí). *Lonely Planet names Arctic Coast Way as a top 10*

destination. <https://www.northiceland.is/en/moya/news/lonely-planet-names-arctic-coast-way-as-a-top-10-destination>.

Visit North Iceland. (2017). *Welcome to the First Update Report on the Arctic Coast Way*.

https://www.northiceland.is/static/files/PDF/Skyrslur/arctic-coast-way_report_1.pdf.

VSÓ Ráðgjöf. (2009). *Ferðamannavegir og ferðamannaleiðir*.

[https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/SkilgrFerdamanna-vega-leida/\\$file/SkilgrFer%C3%B0amanna-vega-lei%C3%B0a.pdf](https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/SkilgrFerdamanna-vega-leida/$file/SkilgrFer%C3%B0amanna-vega-lei%C3%B0a.pdf).

VSÓ Ráðgjöf. (2021). *Álagsstýring á ferðamannastöðum. Yfirlit almennra aðgerða*.

https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/ThKRG/20607_sk211005_%C3%81lagsst%C3%BDring%20%C3%A1%20fer%C3%B0amannast%C3%B6%C3%B0um.pdf.

Pingskjal nr. 1944/2019-2020. Þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2020-2034.

2024



RANNSÓKNAMIÐSTÖÐ
FERÐAMÁLA

ICELANDIC TOURISM
RESEARCH CENTRE